

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
ESCUELA DE DERECHO

DISERTACION PREVIA A LA OBTENCION DEL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS

**ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DEL SUBSISTEMA DE
RENDICIÓN DE CUENTAS COMO MECANISMO DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL EN EL
ECUADOR**

DIANA BARRERA URGILÉS

DIRECTOR: MARCO PROAÑO

QUITO-2011

Dedicatoria

*Este trabajo se lo dedico a La Mujer que me inspira a
levantarme en días en los que la fe parece
desvanecerse.*

*Y aunque ya no te vea más que en sueños y fotografías,
siento tú presencia en cada paso y decisión; cómo no
hacerlo si tengo la certeza de que si no fuera por tu
bendición, éste momento tan esperado por las dos, no
existiría. Tú presencia hace milagros en mi vida.*

*Gracias por tu ejemplo de bondad, fortaleza,
dedicación, y amor incondicional. Gracias Mamá, tú
eres mi única razón, tú eres todas mis razones.*

*“Si uno avanza con confianza en la dirección de sus
sueños, y se esfuerza por vivir la vida que se ha
imaginado, se encontrará con un éxito inesperado”.*
David Henry Thoreau

Agradecimiento:

A mi hermano Adrián, gracias por cuidar de “nosotras” siempre, por enseñarme que la bondad y la entrega hacia los demás, es la mejor forma de dejar huella en este mundo.

A mi angelito incondicional, David Peralbo, por el apoyo de todos estos años. Definitivamente el amor es lo más importante.

A mis abuelos, Irene y Benigno, mi fuente inagotable de amor y bondad.

A mi amiga Caro Garcés, mi compañera de aventuras desde que este sueño inició.

A mi maestro y amigo Arturo Donoso, de quien recibí geniales lecciones, la más importante: su fortaleza.

A las personas excepcionales que son mis amigas, por compartir conmigo momentos inolvidables: Paola Alarcón, Lorena León, Carla Alvear, Janis Jarrín, Sofy Pérez, Lore Zegganne, Belén Ruales, Marielita Moreno

A mi Director, Marco Proaño, por su ayuda y preocupación sinceros.

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Diana Aracely Barrera Urgilés, portadora de la cédula de ciudadanía No. 1719761197 autora del trabajo de graduación intitulado: **“Análisis de la aplicación del subsistema de Rendición de Cuentas como mecanismo de participación ciudadana y control social en el Ecuador”**, previa a la obtención del grado académico de LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS en la Facultad de Jurisprudencia:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Quito, 17 de noviembre de 2011

Diana Barrera

C.C. 171976119-7

RESUMEN

La rendición de cuentas como sistema debe representar la mejor expresión de transparencia de un gobierno. Esto quiere decir que todo lo que son posiciones, estrategias económicas, gastos de recursos públicos, deben estar registrados con toda claridad y con la posibilidad de acceso por parte de las instancias de control tanto interno como externo. De esta manera, la rendición de cuentas instaurada en el Ecuador como un sistema, busca superar las tendencias de tratarla como simples informaciones a través de informes puntuales de “las acciones desempeñadas” o “cartas virtuales” que los gobernantes pasan por internet asegurando que están rindiendo cuentas, o cabildos cantonales o zonales que se vuelven espacios de proselitismo político.

El modelo actual de rendición de cuentas en nuestro país define como objetivos estratégicos: a) mantener informada a la comunidad en forma periódica respecto de la gestión; b) garantizar el ejercicio democrático del poder a través de la presentación de información de la gestión para consolidar la democracia participativa; c) facilitar el ejercicio del derecho de la ciudadanía a ejecutar el control social de las acciones u omisiones de los gobernantes y funcionarios públicos y de quienes manejen fondos públicos, mediante procesos de evaluación de desempeño; y, d) prevenir y evitar la corrupción e ineficiencia.

Por otro lado, la rendición de cuentas se da cuando funciona de manera sistémica, esto es, cuando sus partes o componentes están en correlación y; aunque co-dependientes, cada uno tiene una función concreta pero al mismo tiempo relativamente autónoma. En el marco de la totalidad, la rendición de cuentas, se considera, por lo tanto, como el campo que permite la relación y la interacción constantes, donde cada uno de sus componentes, sujetos o definidos por fines o motivos, están siempre modificando sus modos de actuar. Cuando hay apertura entendida como la voluntad política, la rendición de cuentas sirve para analizar y tomar decisiones orientados a cambios profundos que garanticen la consolidación de la democracia participativa.

INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas nace como una reacción a la continuidad de las prácticas generalizadas de corrupción que caracterizan a la mayor parte de los gobiernos y la preservación del secretismo burocrático en que se funda el poder discrecional de los políticos y funcionarios públicos. Este concepto parte del principio de que la mejor manera de lograr un buen gobierno es obligar a los funcionarios públicos a informar acerca de lo que hacen, así como constituir agencias capaces de imponer sanciones a quienes han violado sus obligaciones públicas; es decir que sólo institucionalizando un sistema de rendición de cuentas puede obligarse a la burocracia a hacerse responsable de sus actos.

La rendición de cuentas vista desde el punto de vista ciudadano se concibe como un derecho que nace con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada en Francia el 26 de agosto de 1789, la cual establecía en el artículo 14 “Todos los ciudadanos tienen el derecho de verificar por sí mismos, o por sus representantes la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo, y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración”. Asimismo, el artículo 15 disponía también que: “la sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo agente público sobre su administración”.

De igual forma el Banco Mundial ha definido la rendición de cuentas a partir de dos componentes fundamentales que son, la obligación que asiste a políticos y funcionarios quienes administran los recursos públicos (considerados en su sentido más amplio), de informar y justificar (answerability) sus actos antes quienes les han delegado dicha capacidad de sancionarlos cuando ellos violen o incumplan sus obligaciones (enforcement).

El fin trascendental de la rendición de cuentas es saber cómo el gobierno hace lo que hace, qué hace y qué efectos tiene su acción. Éste mecanismo solo es posible en gobiernos democráticos participativos, y se desarrolla en la obligación y responsabilidad que tienen las autoridades y funcionarios de las entidades públicas y empresas privadas que administran fondos públicos de informar a la ciudadanía respecto a las formas y acciones relacionadas con el ejercicio del poder (grado de cumplimiento de las ofertas de campaña) y de los resultados de su gestión, relacionado con el uso de fondos y su manejo

transparente, constituye una herramienta que debe ser utilizada por los gobernantes, sea como mandantes elegidos por voto popular, o, bien por el desempeño de una función pública o privada que implique decisiones políticas o el manejo de fondos públicos.

Las elecciones son el mecanismo tradicional y fundamental para ejercer el control en un régimen democrático representativo; sin embargo, el tipo de control que se ejerce a través del acto electoral no es suficiente para garantizar la gobernabilidad. Las elecciones presentan limitaciones intrínsecas como mecanismo de control y rendición de cuentas, ya que entre otras causas, existe un problema de asimetría de información, pues resulta imposible para los ciudadanos conocer todas las decisiones tomadas por cada representante.

Es por ello que la emergencia de un efectivo control social en los últimos años, en América Latina y en nuestro país, se ha dado en un contexto caracterizado por la desconfianza de la ciudadanía en el aparato estatal, en la deslegitimación de los sistemas democráticos y particularmente de los partidos políticos, así como el incremento visible de la corrupción.

Pese a los graves problemas del mal manejo de los fondos públicos, los sistemas de control estatal solían ser meros procesos burocráticos que intentaban justificar el cumplimiento de normas y procedimientos pero que difícilmente hacían posible sancionar los actos corruptos y menos aún valorar la eficiencia y eficacia del desempeño del aparato estatal. Estos procesos demostraron ser insuficientes, siendo incluso afectados por los mismos males que pretendieron erradicar.

Frente a esta realidad, la exigencia de una instauración de instancias ciudadanas que se encarguen de vigilar y controlar el correcto manejo de los fondos públicos en búsqueda de la transparencia en la gestión pública se hizo más latente; el objetivo principal es dar seguimiento a la gestión y políticas públicas, al cumplimiento de los ofrecimientos de campaña, a la contratación y ejecución de obras, al manejo de recursos, como aspectos importantes para la consolidación de la democracia, sobre todo en espacios locales; en este punto es básico el fortalecimiento de la participación ciudadana, a través de la instauración de diversas organizaciones como comisiones, veedurías, audiencias públicas, entre otras.

Estos lineamientos han sido recogidos por la actual Constitución, instaurando mecanismos y órganos, a fin de hacer de la rendición de cuentas una herramienta

fundamental en el combate de la corrupción, sin embargo hay que analizar si la concepción de éstas nuevas figuras han sido bien concebidas para cumplir su objetivo de creación.

En esta investigación realizaré un análisis del tratamiento que se da a la rendición de cuentas como instrumento de control social en nuestra legislación, así como una comparación con otras legislaciones, asimismo, analizaré a un tipo de rendición de cuentas que recoge los principios más relevantes de las distintas clases de ella, pues como se verá, los mecanismos de rendición de cuentas propios de la democracia representativa, son insuficientes para las exigencias de las sociedades contemporáneas. Es así que en el desarrollo de esta tesina, abogaré por un tipo de rendición de cuentas basado en la democracia deliberativa, esto es la rendición de cuentas diagonal o transversal, forma aparentemente adoptada por nuestra actual Constitución y leyes que regulan esta figura tan útil para alcanzar el ideal de un buen gobierno.

Esta forma de rendición de cuentas a la que me refiero es dirigida a través de las Instituciones del Estado; y por lo tanto se extiende atravesando de un lado a otro, desde el espacio de la sociedad civil hasta dentro del Estado, denominada doctrinariamente rendición de cuentas transversal.

En contextos anteriores, el Ecuador estuvo imbuido en una estructura de democracia “delegativa” o democracia elitista. Ésta planteaba que debía estrecharse la ventanilla de participación, y limitarla al voto. Es decir el pueblo no debía participar en asuntos de interés político más allá de las elecciones periódicas. Hoy en día sin embargo se cuenta con un contexto constitucional donde se empodera al pueblo como “primer fiscalizador” de las acciones de lo público, y donde se han creado herramientas para potenciar su participación no solo en la elaboración de herramientas de planificación, presupuestos o políticas, sino que se anima al pleno ejercicio del control social y la rendición de cuentas de lo público.

Es así que según la Constitución vigente y la Ley Orgánica de Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, corresponde precisamente a éste Órgano de reciente creación, establecer y coordinar los mecanismos, instrumentos y procedimientos para la rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, desarrollen actividades de interés público o manejen recursos públicos y de los medios de comunicación social. Por tanto el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promueve el ejercicio de

los derechos de los ciudadanos a ejercer el proceso de Rendición de Cuentas, además, retroalimenta a las autoridades con sus aportes nacidos de los procesos participativos de rendición de cuentas. Sin embargo, deberá analizarse si las atribuciones conferidas a éste Órgano, responde a criterios de idoneidad, autonomía y transparencia, condiciones indispensables que debe poseer una entidad de fiscalización superior, pues cumple funciones relacionadas con el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, y de investigación de casos de corrupción

Por otro lado la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social plantea la rendición de cuentas como un derecho ciudadano: “Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, podrán solicitar una vez al año la rendición de cuentas a las instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, así como a los medios de comunicación social, siempre que tal rendición de cuentas no esté contemplada mediante otro procedimiento en la Constitución y las leyes.

La rendición de cuentas es un aspecto fundamental del régimen democrático, que no se agota en la realización de elecciones libres, limpias y competitivas, sino que abarca otros mecanismos necesarios para garantizar que el ejercicio de las funciones públicas responda efectivamente a las demandas y necesidades de la ciudadanía. Los funcionarios públicos deben asumir su responsabilidad ante la sociedad por su comportamiento y desempeño. De igual manera, los ciudadanos deben ser capaces de controlar y demandar rendición de cuentas a sus autoridades por las políticas públicas y por la administración de los bienes y programas públicos.

Para hacer efectiva la rendición de cuentas, se deben considerar tres elementos indispensables que son: la *información* que debe brindar todo funcionario sobre sus actos; las *explicaciones y razones* acerca de por qué se tomó o dejó de tomar una decisión particular; y, existencia de *sistemas institucionales y agencias gubernamentales* que permitan *controlar y sancionar* a los funcionarios que violen sus deberes públicos.

En esta investigación analizaré cada uno de los aspectos que rodean a la rendición de cuentas como un sistema y como mecanismo de participación ciudadana y control social, estableciendo sus objetivos, características, clasificaciones, dimensiones, así como su aplicación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

TABLA DE CONTENIDOS

Capítulo	Pág.
I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	1
<i>1 Régimen Representativo y Democracia Directa: Hacia la participación política de los ciudadanos</i>	1
<i>1.1 Antecedentes</i>	1
<i>1.1.1 Elementos característicos de la Democracia Representativa Liberal</i>	4
<i>1.1.2 Hacia una democracia semidirecta</i>	6
<i>1.1.3 Instituciones de la Democracia Semidirecta</i>	8
<i>1.2 Principios y objetivos de la participación ciudadana</i>	12
<i>1.2.1 Principios que orientan la participación ciudadana</i>	13
<i>1.2.2 Objetivos de la participación ciudadana</i>	16
<i>1.3 Evolución de la participación ciudadana en el Ecuador</i>	17
<i>1.3.1 La Participación Ciudadana en la Constitución de 1998</i>	17
<i>1.3.1.1 La Consulta Popular</i>	18
<i>1.3.1.2 Revocatoria de mandato</i>	20
<i>1.3.1.3 Iniciativa legislativa</i>	20
<i>1.4 La aplicación de las formas de democracia directa en el Ecuador</i>	21
<i>1.4.1 Consultas convocadas “desde arriba” a nivel nacional</i>	23
<i>1.4.2 Consultas populares convocadas por gobiernos locales</i>	25

1.4.3	<i>La iniciativa legislativa.</i>	24
1.4.4	<i>Revocatoria de mandato</i>	24
1.5	<i>La participación ciudadana como un derecho en la Constitución Política y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.</i>	24
1.6	<i>Mecanismos de Participación Ciudadana en la actual Constitución y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social.</i>	25
1.6.1	<i>Audiencias públicas</i>	28
1.6.2	<i>Cabildos populares</i>	29
1.6.3	<i>Silla vacía</i>	29
1.6.4	<i>Veedurías, observatorios y consejos consultivos</i>	29
1.6.5	<i>La consulta previa</i>	29
1.6.6	<i>Las formas de democracia directa</i>	30
1.6.7	<i>Función de Transparencia y Control Social</i>	31
1.6.8	<i>El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social</i>	32
II.	RENDICIÓN DE CUENTAS	33
2.1	<i>Origen y definición</i>	33
2.1.1	<i>Origen de la rendición de cuentas</i>	33
2.2	<i>Objetivos que persigue la Rendición de Cuentas</i>	38
2.3	<i>Dimensiones de la rendición de cuentas</i>	39
2.3.1	<i>Primera dimensión: Acceso a la información</i>	40
2.3.2	<i>Segunda dimensión: Explicación y justificación de las decisiones</i>	41

2.3.3	<i>Tercera dimensión: Sanción</i>	41
2.4	<i>Características de la rendición de cuentas</i>	42
2.5	<i>Clasificación de la rendición de cuentas</i>	43
2.5.1	<i>Rendición de cuentas horizontal</i>	43
2.5.2	<i>La rendición de cuentas vertical</i>	47
2.5.2.1	<i>Rendición de cuentas vertical electoral</i>	48
2.5.2.2	<i>Rendición de cuentas social</i>	49
2.5.3	<i>Rendición de cuentas diagonal o transversal</i>	52
2.5.4	<i>Relación entre los modelos de control horizontal y vertical</i>	52
2.6	<i>Herramientas de la rendición de cuentas social</i>	53
2.6.1	<i>Lógica temporal de la rendición de cuantas</i>	57
2.6.2	<i>Lógica temática de la rendición de cuentas</i>	58
2.7	<i>Componentes de la rendición de cuentas</i>	58
III	LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO MECANISMO DE CONTROL	60
3.1	<i>Institucionalización del control social en el Ecuador</i>	62
3.2	<i>Marco normativo de la Rendición de Cuentas en el Ecuador</i>	63
3.2.1	<i>Constitución de la República del Ecuador</i>	63
3.2.2	<i>Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social</i>	65
3.2.3	<i>Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social</i>	70
3.2.4	<i>El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización</i>	71

<i>3.2.5 El Código de Planificación y Finanzas Públicas, desde el punto de vista de la participación y la rendición de cuentas</i>	72
<i>3.2.6 Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)</i>	72
<i>3.3 La rendición de cuentas en el contexto ecuatoriano</i>	73
<i>3.4 Legitimación activa y pasiva</i>	75
<i>3.4.1 Sujetos Activos</i>	75
<i>3.4.2 Sujetos Pasivos</i>	75
<i>3.5 Temática de rendición de cuentas</i>	76
<i>3.6 Procedimiento de rendición de cuentas</i>	78
<i>3.6.1.1 Rol de Autoridades y Servidores de las Instituciones Públicas</i>	78
<i>3.6.1.2 Rol de los Concejales, Consejeros o Vocales (En el caso de los GADs)</i>	79
<i>3.6.1.3 Rol de las Asambleas Ciudadanas</i>	79
<i>3.6.1.3.1 Principios democráticos de la asamblea</i>	79
<i>3.6.1.3.2 Estructura de la Asamblea</i>	80
<i>3.6.1.3.3 Niveles y Tipos de Asambleas</i>	80
<i>3.6.1.4 Rol de los ciudadanos y ciudadanas en forma individual o colectiva</i>	81
<i>3.6.1.5 Rol del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social</i>	81
<i>3.6.2 Organización del Proceso de Rendición de Cuentas</i>	81
<i>3.6.2.1 Primer momento</i>	81
<i>3.6.2.2 Segundo momento</i>	83

3.6.2.3	<i>Tercer momento</i>	84
3.6.3	<i>Otros mecanismos de Rendición de Cuentas</i>	85
3.7	<i>Herramientas que efectivizan el proceso de rendición de cuentas</i>	86
3.7.1	<i>Transparencia y acceso a la Información</i>	86
3.7.2	<i>Establecimiento de espacios participativos</i>	87
3.7.3	<i>Procesamiento y retroalimentación</i>	87
3.8	<i>El Consejo de Participación Ciudadana como Entidad de Fiscalización Superior</i>	88
3.8.1	<i>Las EFS y su función como mecanismos de rendición de cuentas</i>	88
3.8.2	<i>Consejo de Participación Ciudadana</i>	91
3.9	<i>Legislación comparada</i>	94
3.9.1	<i>La rendición de cuentas en la legislación peruana</i>	94
3.9.2	<i>La rendición de cuentas en Costa Rica</i>	96
3.9.3	<i>Rendición de cuentas en Bolivia</i>	98
3.9.4	<i>Rendición de cuentas transversal en México</i>	98
3.9.5	<i>Rendición de cuentas en Colombia</i>	100
3.9.6	<i>Rendición de cuentas en Brasil (presupuestos participativos)</i>	102
IV	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	104
4.1	<i>Conclusiones</i>	104
4.2	<i>Recomendaciones</i>	110
	BIBLIOGRAFÍA	114

CAPÍTULO I

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Régimen Representativo y Democracia Directa: Hacia la participación política de los ciudadanos

1.1 Antecedentes

El término democracia deriva del lenguaje político del pueblo griego que significaba “gobierno del pueblo”. La democracia para connotados filósofos y pensadores como Rousseau era el gobierno de las mayorías; para Lincoln, el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Es así que la democracia la entendemos como el poder ejercido por el pueblo.

La democracia es una forma de gobierno por la que se han ido inclinando la gran mayoría de países en el mundo. Tuvo sus orígenes en Grecia y a partir de las revoluciones democrático-liberales de los Estados Unidos y de Francia¹; así, se fue extendiendo al resto de países del Continente Americano y a los de Europa, presentando ciertas particularidades según las circunstancias de cada país.

Existen referencias de que en Grecia se practicó la democracia mediante la participación directa de los ciudadanos que en asambleas, trataban los asuntos de la *polis*. Pese a esto hoy sabemos, que la democracia directa de Grecia, fue una democracia restringida². Se estima que las asambleas atenienses no pasaban de treinta mil ciudadanos.

Para el filósofo de la democracia más pura Jean-Jacques Rousseau, democracia y representación son términos incompatibles. La soberanía no puede ser representada por

¹ El constitucionalismo del siglo XVIII se inspiró en los ideales de la política inglesa que propugnaba el reconocimiento de los derechos individuales, la separación de poderes y el principio de la soberanía popular; éstas ideas dieron lugar a dos revoluciones: por un lado está la revolución norteamericana, que estableció en 1787 un régimen liberal; y por otro lado tenemos a la Revolución francesa de 1789 que propugnó también un régimen democrático liberal, cuyos ideales fueron consagrados en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789. El origen moderno del régimen “representativo” (en el sentido más puro) lo encontramos en la Revolución Francesa.

² Solamente se consideraban ciudadanos a los hombres, excluyéndose a las mujeres, a los esclavos y extranjeros.

cuanto no puede ser enajenada³. Lo opuesto a la visión de Rousseau era el régimen representativo, ya que para él solo debía darse un régimen democrático.

Si partimos de las ideas de Rousseau de que la soberanía popular reside en la identidad entre gobernantes y gobernados y es inalienable, se deduce que no puede delegarse, así se descarta la democracia representativa y sólo se acoge la democracia directa. Para éste autor, se requieren varios factores para una auténtica democracia: “un Estado pequeño, sencillez en las costumbres para resolver la multitud de asuntos, mucha igualdad en rangos y fortunas, poco ningún lujo.”⁴

Sin embargo, varias son las razones que no permiten el funcionamiento de la democracia directa: *a)* los Estados modernos tienen una gran extensión territorial y abundante población; *b)* es imposible que todos los ciudadanos participen en las proposiciones y mociones; *c)* generalmente en las asambleas es una élite la que domina el proceso político; *d)* los líderes desaparecen como funcionarios responsables, ya que es el pueblo el que asume el poder; *e)* el pueblo es fácilmente influenciado por los oradores hábiles; *f)* la asamblea popular actúa sin reflexiones serias; *g)* la sociedad no es uniforme, es plural, representativa de intereses de distinta índole; y, *h)* en las sociedades libres existe distinción entre gobernantes y gobernados, y la responsabilidad política de aquéllos. Es conveniente en este sentido citar a Kelsen, para quien la única democracia posible es la representativa⁵. Asimismo, Robert Dahl realiza un análisis sobre los obstáculos del tiempo y el número de personas para el funcionamiento de la democracia directa.⁶

Es por ello que en la democracia moderna, en países más grandes, se ha tenido que optar por la democracia representativa, es decir, aquella en que los ciudadanos eligen un grupo de ellos para que los representen en las funciones de gobierno. Una democracia se

³ Rousseau, Jean Jacques, *Du contrat social*, París, Garnier-Flammarion, 1966, libro II, capítulo 6, p. 75, citado por Le Brazidec, Gwénaél, *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta: Régimen representativo y democracia directa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p. 352.

⁴ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 2ª. Ed., trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica.

⁵ En el libro *Esencia y valor de la democracia*, México, Colofón, 1992, p.50, expresa que puesto que la democracia directa no es posible en el Estado Moderno, el parlamentarismo es la única forma real en que se puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente, citado por: Escobar, Iván, ob. cit. Nota 3, p. 139.

⁶ Dahl, Robert, *La democracia*, Madrid, Taurus, 1999, p. 123. Parte de que diez minutos es el mínimo razonable para intervenir en una asamblea; si la asamblea es de diez personas y hablan todos diez minutos, se consumirá una hora y cuarenta minutos; si la asamblea es de cien y todos intervienen diez minutos, se emplearían dos días de ocho horas. Si participan diez mil y hablan diez minutos cada uno, se necesitarían más de doscientos días de ocho horas. Si se les concede media hora, habría reuniones permanentes de casi dos años.

considera representativa en tanto “las deliberaciones que afectan a toda la comunidad, son tomadas no directamente por aquellos que forman parte de la misma, sino por las personas elegidas para dicho propósito”.⁷ El inmenso número de ciudadanos de los países modernos, hace imposible su reunión conjunta en una asamblea, por lo que el pueblo tiene que elegir a unos cuantos cuya voluntad valga por la de todos, es así que, la democracia indirecta o representativa, afirma que la nación se hace representar para poder funcionar.

Según Montesquieu, “la gran ventaja de los representantes, es que son capaces de debatir de los asuntos, el pueblo no lo es. Existe un gran vicio en la mayoría de las antiguas repúblicas: el pueblo tenía el derecho de tomar resoluciones activas, cosa que es totalmente incapaz de llevar a cabo”.⁸ Es por ello que a través de la elección, entendida como una forma de elegir “una manifestación concreta de un género superior de ser”⁹, se concibe al gobierno democrático representativo. Las democracias representativas se han consolidado principalmente, gracias al sistema de votación, el cual está dado por parte del ciudadano en general, y sistemas de partidos integrados por grupos particulares.

Siguiendo la misma tendencia de pensamiento, Norberto Bobbio, afirmó que la democracia de los tiempos actuales, en oposición a la de la Antigua Grecia, consiste en “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado a tomar las decisiones colectivas y con qué procedimientos.”¹⁰ Esta definición implica que el mayor número de personas esté autorizado a tomar las decisiones y que se observe como regla fundamental, la de la mayoría.

⁷ Concha, Hugo, Sistema Representativo y Democracia Semidirecta, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p. XI. Esta definición deriva en preguntas que buscan establecer qué es lo que se representa y en qué condiciones: Una persona elegida para tomar decisiones en nombre de una comunidad, puede representar intereses generales de los miembros que integran el sistema democrático o, bien, puede sostener posturas más específicas pertenecientes a un grupo social particular. Las posibilidades representativas, están relacionadas con las facultades de las cuales goza el representante y que responden a las condiciones de dicho encargo; por una parte el individuo llamado a tomar decisiones, puede gozar de facultades discrecionales para realizar su labor (representación fiduciaria), por ende se encuentra ligado a intereses de carácter general. Por otra parte, el representante puede estar sujeto a mandato específico, limitativo (representación delegada), concentrado en la defensa de los intereses de un grupo o clase social en concreto.

⁸ Montesquieu, El espíritu de las leyes, libro XI, capítulo 6: “El pueblo sólo debe entrar en el gobierno para elegir a sus representantes”.

⁹ Théorie de la Constitution, París, PUF, 1928 (trad. de 1993), p.372; citado por Le Brazidec, Gwénaél, Sistema Representativo y Democracia Semidirecta: régimen representativo y democracia directa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p. 357

¹⁰ Bobbio, Norberto, El futuro de la democracia, Madrid, Plaza 2ª. Ed., trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 21, citado por Concha, Hugo, Sistema Representativo y Democracia Semidirecta, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p. XI.

La caracterización de la democracia es que las principales decisiones políticas del Estado, son tomadas por representantes elegidos para tal propósito, siempre teniendo en cuenta un procedimiento establecido que garantice el goce de garantías mínimas de libertad, expresión y asociación. Esto se da gracias a la organización estatal contemporánea, la cual está regida por un conjunto de disposiciones jurídicas.

1.1.1 Elementos característicos de la Democracia Representativa Liberal

Son seis las condiciones que se consideran básicas para la existencia de una democracia representativa de tipo liberal¹¹, éstas son:

- *Principio de soberanía popular*, el poder reside en el pueblo, ya no proviene de Dios.
- *Principio de la representación popular*, por cuanto la soberanía reside en el pueblo, éste, mediante elecciones periódicas y libres, elige a sus gobernantes.
- *Consagración de derechos y libertades en la Constitución.*
- *Separación de poderes*, principio por el cual se reparten las competencias, sin que uno pueda interferir en la esfera de acción del otro.¹²
- *Existencia de una Constitución*, como norma superior, escrita y rígida; y,
- *Existencia de pluralidad de partidos políticos*, los cuales deben tener igualdad de oportunidades para acceder al poder. No se acepta el partido único.

Para consolidar aún más el establecimiento de la representación en los sistemas democráticos, el artículo 3° de la Carta Democrática Interamericana aprobada por el Congreso Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 06 de septiembre de 2001, establece como elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho; la celebración de elecciones

¹¹ Escobar, Iván, Sistema Representativo y la Democracia Semidirecta, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p.135.

¹² Ibídem. Esta separación no es absoluta, ya que entre ellos debe existir cooperación para obtener el bien común.

periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

A pesar de los principios trascendentales que invoca, el sistema representativo, a partir del siglo XX, inicia una crisis cuyos efectos se prolongan hasta la actualidad, entre las causas que la provocan podemos citar las siguientes:

- a) Los principios de igualdad y libertad, son meras declaraciones formales, frente a las reales desigualdades económicas y sociales que rigen a la sociedad. La democracia es formal y no sustancial.
- b) Desprestigio de la clase política por su desmoralización, apego a sus intereses personales, de grupos económicos o de poder, convirtiéndose en promotores de las grandes empresas.
- c) Una asamblea o Parlamento desvinculado del pueblo que lo eligió, con una gestión lenta e inoportuna, pues están sujetos a grandes grupos de poder, violentando a la prohibición del mandato imperativo, mediante el cual el diputado debe actuar con base en los intereses nacionales y no de acuerdo con los mandatos de los electores o grupos que lo eligieron.
- d) La existencia de grupos oligárquicos.
- e) El votante no se siente representado en todos sus intereses y modos de pensar en el partido de su preferencia.
- f) La partidocracia, en razón de la cual, los partidos políticos dominan la vida política y social del país.¹³
- g) Partidos políticos cerrados, sin apertura democrática para su libre acceso.
- h) Una democracia de partido inmersa en un mundo de publicidad, altamente tecnificados y costosos, a las cuales sólo tienen acceso para participar en las campañas electorales, las clases poderosas.

¹³Aragón Reyes, Manuel, La democracia constitucional, Constitución y Constitucionalismo hoy, Caracas, Venezuela, Fundación Manuel García Pelayo, 2000, p. 120. La democratización de los partidos políticos es una necesidad imperiosa para que funcione el sistema democrático ya que son una pieza fundamental de la democracia moderna, sin ellos no puede darse una democracia representativa.

- i) Un Estado nacional en destrucción alcanzado por la globalización, carente de recursos económicos, tecnológicos y humanos que le permitan responder a las demandas de la población.
- j) El surgimiento de las ideas sociales, con el dominio del comunismo en numerosos Estados.
- k) Un porcentaje superior al 50% de la población mundial vive en la pobreza e ignorancia.¹⁴
- l) En general, el pueblo ve desde lejos a sus gobernantes, no tienen acceso al proceso de las decisiones políticas
- m) Es así que para rehabilitar esta democracia en crisis, se han propuesto varias instituciones o sistemas para que el pueblo pueda participar en las decisiones políticas del Estado.

1.1.2 Hacia una democracia semidirecta

Mientras que el Estado democrático de la Antigüedad, ponía énfasis en su carácter participativo, el Estado liberal optó por poner acento en su carácter representativo, ante la imposibilidad evidente de dar voz a toda una sociedad en la toma de decisiones políticas; es por ello que la democracia contemporánea es esencialmente representativa que permite a los ciudadanos elegir libremente a las personas que en su nombre van a tomar las decisiones políticas de importancia. Sin embargo, una democracia no puede restringirse a esta forma de participación, ya que al hacerlo, tiende a debilitarse. Este debilitamiento se produce esencialmente por cuatro causas que se complementan mutuamente. En primer lugar por la distancia que se establece entre los representantes y representados. En segundo lugar por la escasa visibilidad que tienen los ciudadanos hacia las actividades que desarrollan sus representantes. En tercer lugar, por el carácter esporádico de las elecciones que relega la participación de la ciudadanía a determinados momentos específicos, separados por períodos de inactividad. Finalmente y en gran medida como producto de la

¹⁴ La Carta Democrática Interamericana, establece que la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades y derechos, y que se fortalece y consolida mediante el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la promoción y observación de los derechos económicos, sociales y culturales, dentro de un crecimiento económico con equidad. También afirma que la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano, son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia.

confluencia de los tres factores anteriores, por el escaso control de los representados sobre los representantes

Como consecuencia de la crisis que la democracia representativa liberal ha venido sufriendo, ésta ha recibido oxigenación gracias a varias instituciones o figuras políticas en virtud de las cuales el pueblo puede manifestar su poder y voluntad política, tales como la iniciativa popular de ley, el veto popular, el referendo, el plebiscito y la revocatoria. Éstas figuras de la democracia semirrepresentativa no son incompatibles con la democracia representativa, y se aplican en los países que las han incorporado, convirtiéndose en una democracia en parte representativa y parte directa, denominada democracia semirrepresentativa, semidirecta, participativa, o simplemente democracia directa, sin que ésta última expresión implique la sustitución del sistema representativo por otro en el que el pueblo directamente toma las decisiones políticas, como en la ateniense.

Para Bobbio entre las dos formas de democracia (directa y representativa) existe un *continuum* una gama de posibilidades de intervención que son aceptables en una democracia integral: “En general entre democracia directa y representativa no hay dos cuerpos diferentes, dos sistemas alternativos, sino un continuum, por lo que un sistema de democracia integral puede abarcar a las dos, pues son compatibles entre sí”¹⁵. Para este autor, más que un paso de la democracia representativa a la participativa lo que se está produciendo es una ampliación de la democracia a la sociedad civil, lo que él llama “democracia social”. Esto implica un paso de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad.

La Carta Democrática Interamericana establece que el ejercicio efectivo de la democracia representativa, es la base del Estado de derecho y de los regímenes constitucionales de los Estados miembros de la OEA; pero a su vez permite que esta democracia representativa se refuerce con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía dentro del marco del orden constitucional de cada país, y reconoce el derecho de participar en las decisiones relativas a su propio desarrollo. Se permite el establecimiento de los mecanismos de la democracia semidirecta.

¹⁵ Bobbio, Norberto, El futuro de la democracia, ob. cit.

1.1.3 Instituciones de la Democracia Semidirecta

La democracia representativa es la base fundamental de la democracia contemporánea¹⁶ y ésta acepta las instituciones de la democracia directa; varios países de Europa y América Latina, han introducido dichas instituciones a sus Constituciones. Entre los procedimientos que comúnmente se identifican como de democracia participativa, también denominada democracia directa o semidirecta¹⁷, se encuentran:

1) *Referéndum*. Tiene un carácter estrictamente normativo y su objeto es la creación, modificación, adición o derogación de normas jurídicas generales, e incluso de ordenamientos jurídicos enteros, como lo es la Constitución o leyes fundamentales, tratados internacionales, leyes ordinarias, reglamentos o acuerdos administrativos de validez general.

El referéndum puede clasificarse en:¹⁸

a) *Constitucional, legislativo y reglamentario*, atendiendo al tipo de normas sobre el cual versa.

El referendo constitucional tiene su fundamento en las ideas de Rousseau, propulsor de la democracia y opuesto a la democracia representativa; su pensamiento se puede manifestar en la expresión de que toda ley que el pueblo o persona no haya ratificado es nula, no es una ley. A pesar de que el referendo constitucional es considerado como un procedimiento democrático, existe desconfianza en aquellas personas que lo han visto funcionar en los sistemas totalitarios, pero el problema realmente está en que existe poca confiabilidad en la

¹⁶ Hans Kelesen sostiene que la única democracia es la representativa y de partido, pero con la finalidad de intensificar los elementos democráticos del parlamentarismo admite algunos mecanismos de la democracia semirrepresentativa: el referendo constitucional, el referendo legislativo facultativo, pero no el abrogativo, la iniciativa popular y la revocación del mandato bajo ciertas condiciones. Citado por Escobar, Iván, ob. cit., p. 141.

¹⁷ Véase Puertas Gómez Gerardo, "Democracia e instituciones de democracia semidirecta", Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial, de la Federación, México, num. 11, 1998, p. 78 y 79; citado por Orozco, Henríquez Jesús y Silva Adaya, Juan C., Sistema Representativo y Democracia Semidirecta: Instrumentos de democracia directa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p. 605. La democracia semidirecta puede considerarse que se trata simplemente de una democracia representativa con la incorporación de mecanismos de democracia directa, es decir de un régimen primordialmente representativo complementado con instancias de participación popular directa en las decisiones públicas.

¹⁸ Biscaretti di Ruffia, Paolo, Derecho Constitucional, 3ª. Ed., trad. de Pablo Lucas Verdú, Madrid, Tecnos, 1987, p. 420-433 citado por Orozco, Henríquez Jesús y Silva Adaya, Juan C, ibídem.

capacidad del electorado medio de percibir la trascendencia de las normas propuestas en el referendo.¹⁹

b) *Sucesivo y preventivo o programático*, considerando el momento en que se presenta en relación con los actos normativos que ordinariamente corresponde realizar al órgano Legislativo.²⁰

c) *Consultivo, constitutivo y abrogatorio*, si se tiene presente el efecto o eficacia del procedimiento normativo.²¹

d) *Obligatorio o facultativo*, en cuanto al fundamento jurídico; en el primer caso, cuando se prevé constitucional o legalmente como necesario para la formulación de una norma jurídica; y en el segundo, cuando su realización está condicionada a que se requiera por un determinado porcentaje del cuerpo electoral, cierto quórum de parlamentarios o el Ejecutivo.

2) *Plebiscito*. Es el instrumento participativo que inicia por la convocatoria a la ciudadanía para que se pronuncie por el apoyo o rechazo de determinado acto, política o decisión de gobierno que no posee un carácter normativo. Frecuentemente se confunde con el referéndum²²,

¹⁹ Loewenstein Karl, Teoría de la Constitución, 2a. ed., trad. de Alfredo Gallego, Barcelona, Ariel, 1986, p.161 y 181, citado por Escobar Iván, ob. cit., p. 144. El autor se pregunta “¿Puede el electorado medio emitir realmente un juicio razonable sobre un documento complicado como es una moderna Constitución o su criterio en el referéndum estará tan deteriorado emocionalmente que sea imposible una decisión auténtica de la voluntad?”. A esta pregunta contesta que “en el supuesto de admitirse el referéndum constitucional solamente es aconsejable en el caso de una nueva Constitución. Pero no para el caso de enmienda constitucional, casi siempre de naturaleza técnica, lo cual exige un esfuerzo intelectual por parte del electorado para el cual éste no está preparado

²⁰ Biscaretti di Ruffia, Paolo, citado por Orozco, Henríquez Jesús y Silva Adaya, Juan C. ob. cit., p 606. Sucesivo, cuando cronológicamente sigue al acto estatal, ya sea para conferirle o quitarle existencia o eficacia a determinada norma o cuerpo normativo. Mientras que el referéndum programático antecede el acto estatal, fijando algunos principios generales para el posterior acto normativo.

²¹ Ibídem. En el primer supuesto, se dirige a dar una opinión preventiva al legislador, es decir no tiene efectos vinculantes para el legislador. En el segundo caso, está dirigido a conferir existencia o eficacia a una norma; y en cuanto al tercero, se abroga o suprime la validez de un ordenamiento o norma vigente y no puede ser sustituido por otro distinto.

²² Pachano Simón, Democracia Directa: Principios básicos y su aplicación en el Ecuador, Corporación Participación Ciudadana, Quito, 2008, p. 14. “Aunque no hay acuerdo entre las características de cada modalidad y sus diferencias, se puede sostener que el referéndum genera un mandato vinculante, esto es que debe ser acatado de inmediato, en tanto que el mandato del plebiscito no tiene ese carácter. De este modo, el referéndum se utiliza generalmente para la aprobación de leyes o de reformas legales (y constitucionales), mientras en el plebiscito se tratan temas que no adoptan necesaria e inmediatamente la forma de leyes (aunque pueden servir como insumo para posteriores pasos en ese sentido)”El plebiscito puede interpretarse

sobre todo porque en ocasiones su resultado da lugar a la posterior aprobación, modificación o derogación de una norma jurídica²³.

3) *La iniciativa popular*. Es la prerrogativa que se reconoce individual o colectivamente a los ciudadanos para presentar proyectos o iniciativas legislativas y que éstas sean consideradas por el órgano Legislativo, sin necesidad de que acudan a alguno de sus integrantes para que puedan ser tomadas en cuenta. Según Biscaretti di Ruffia, es “la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal a una determinada fracción del cuerpo electoral”²⁴.

4) *La revocación del mandato (recall)*. Consiste en el mecanismo de decisión ciudadana por el cual se determina la remoción de cierto servidor público, que ha sido electo popularmente, en forma anticipada a la conclusión de su encargo cuando su gestión no ha sido satisfactoria y siempre que se reúnan ciertas condiciones constitucionales o legales²⁵. Un elemento de importancia en la definición de la revocatoria es la delimitación de los ámbitos en que puede ser aplicada y las condiciones específicas que se establecen para cada uno de dichos ámbitos. La mayor parte de países que cuentan con esta modalidad, la utilizan para los niveles subnacionales, dejando fuera de su alcance al nivel nacional (presidente de la República y diputados); es indispensable que se establezcan con precisión las condiciones y los procedimientos que se deben cumplir en cada caso, ya que no es coherente someter todos los cargos a un mismo tipo de requisitos y a procedimiento similar.

como un sondeo de opinión, una manera de legitimar decisiones de organismos representativos, o como la expresión de la voluntad ciudadana que puede o no ser asumida por las autoridades correspondientes.

²³ Orozco, Henríquez Jesús y Silva Adaya, Juan C. ob. cit., p. 606. Ocurre por ejemplo en el plebiscito a que debe convocarse en las modificaciones geopolíticas (creación o unión de Estados o Municipios, así como la división de los mismos).

²⁴ Biscaretti di Ruffia, Paolo, ob. cit., p. 607.

²⁵ Pachano Simón, ob. cit. nota 22, p. 16. La revocatoria del mandato debe ser considerada como un acto extraordinario, al que se acude solamente en casos especiales y después del fracaso de otras soluciones; es por eso que es necesario el previo cumplimiento de un conjunto de requisitos relativamente exigentes, tales como la recolección de firmas de apoyo para iniciar el proceso, un margen de votación (que puede expresarse en un porcentaje de los votantes o en relación a la votación obtenida por el representante impugnado y ciertas restricciones de tiempo)

5) *Consulta popular.* Este procedimiento se puede identificar como aquel mecanismo ordinario por el cual los ciudadanos se pronuncian espontáneamente sobre temas no específicos de la gestión gubernamental o quehacer público, o bien, mediando una convocatoria, la propia ciudadanía manifiesta su parecer sobre un tema concreto, pero sin que se predeterminen las propuestas o se limiten a ciertas opciones. La consulta popular tiene un carácter abierto y deliberativo.

6) *El veto popular.* Se produce cuando una ley que está en vigor, se somete a la decisión del cuerpo electoral para que determine si continúa vigente o ha de ser derogada.

7) *El presupuesto participativo.* Éste se ha desarrollado fundamentalmente en las ciudades de algunos países latinoamericanos y consiste en la creación de mecanismos de participación y vigilancia de la población en la administración municipal (o de otros órganos subnacionales).²⁶

Los mecanismos de democracia semidirecta antes enunciados, tienen muchos defensores, y entre los argumentos más destacados están los que afirman que: contribuyen a que los representantes electos asuman su responsabilidad; refleja el criterio de la opinión pública; le resta importancia a los partidos políticos; los votantes del partido derrotado la aceptan con más tranquilidad al saber que tienen a su disposición el voto popular; el votante en estos mecanismos está más inclinado a pronunciarse de acuerdo al mérito de lo que se consulta que obedeciendo a filiaciones políticas; la votación constante evita la apatía política; los legisladores se convierten en colegiadores de los votantes y revierten su actitud de prepotencia y lejanía con el electorado.

En consecuencia, aunque la democracia contemporánea es sustancialmente representativa, necesita contar con los elementos adecuados para superar los problemas que devienen de un sistema representativo, en el que la principal forma de participación es el voto. La manera de hacerlo es por medio de la incorporación de mecanismos y

²⁶ Pachano, Simón, *Ibíd.* El presupuesto participativo no está propiamente considerado entre las formas de democracia directa debido a tres aspectos fundamentales : a) no cumple con el principio básico de igualdad ciudadana que es propio e irrenunciable en la democracia, ya que en esta modalidad las personas participan por medio de sus organizaciones; b) tiene un carácter claramente corporativo, y por tanto, excluyente; c) consiste en una forma de vigilancia de la ciudadanía sobre sus representantes, lo que hasta cierto punto rompe con otro principio básico de la democracia representativa, que es la autonomía de los representantes.

procedimientos que tienden a evitar el debilitamiento y la consecuente pérdida de legitimidad de la democracia.

La gran mayoría de las Constituciones latinoamericanas han aceptado estas instituciones, y su contenido democrático aconseja mantenerlas y ponerlas a funcionar de acuerdo a las condiciones y posibilidades de cada país pues son instituciones muy democráticas y útiles. El uso indebido que se haga de ellas es defecto de los hombres que gobiernan, o bien de los gobernados o del sistema político en que se inserta, mas no de la institución, la cual puede ser corregida.

Resulta apropiado citar las palabras del jurista y ex Presidente de la República, Dr. Rodrigo Borja Cevallos para quien “no existe democracia sin participación. Por tanto no hay para qué hablar de democracia participativa. Esto es casi un pleonismo. La democracia es participativa o no es democracia”.²⁷

1.2 Principios y objetivos de la participación ciudadana

En su definición más amplia participar consiste en intervenir en actividades de grupos e incidir en dichas actividades. Por participación ciudadana entendemos: “Toda estrategia orientada a promover o potenciar la incidencia e implicación de la ciudadanía en las políticas públicas”²⁸

Varios son los argumentos que apoyan la existencia de mecanismos de intercambio permanente entre la sociedad y el Estado: 1. La eficacia de las políticas públicas se beneficia con la participación de los ciudadanos como directos concernidos y buenos conocedores de la realidad cotidiana que aquéllas moldean; 2, gracias a la transparencia de lo “público” se generan buenas prácticas y mecanismos disuasorios contra la corrupción y otras formas de negación de estado de derecho; 3. El control de los servidores públicos por parte de la ciudadanía es una consecuencia legítima del sistema democrático, ya que las elecciones son apenas un episodio de la relación permanente entre poderdantes-apoderados, quienes, en estricto sentido, son mandantes mandatarios; y un último argumento, asegura que 4. La institucionalización de mecanismos de participación ciudadana, complementan el sistema representativo que sufre de un crónico déficit de legitimidad.

²⁷ Borja Cevallos, Rodrigo, Enciclopedia de la Política, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 393, citado por Burbano Játiva, Anacélida, Más autonomía, más democracia, Quito- Ecuador, Ediciones Abya Yala, p. 23.

²⁸ Fundación Kaleidos, Metodologías para la participación ciudadana, 2008, Ediciones Trea, España, p. 22.

1.2.1 Principios que orientan la participación ciudadana²⁹

Al hablar de principios se pretende identificar las ideas fundamentales orientadoras de la participación. Es esencial a la participación su potencial para ser desarrollada por amplios sectores de la población en todo el territorio de la República, lo cual resalta la utilidad de la identificación de principios que permitan contrastar distintas iniciativas y estrategias con esas ideas fundamentales que muestran el deber ser de la participación, y que a continuación se señalan:

Como principios que orientan sobre los sujetos involucrados y sus roles se identifica los siguientes:

- a. La no discriminación, se deben garantizar los espacios necesarios para que todo tipo de minorías o grupos por raza, género, etnia, religión, cultura, o tendencia sexual, entre otras, pueden expresar sus ideas o propuestas a todo nivel e involucrarse activamente en los procesos de elaboración de políticas públicas que les afecte.
- b. El reconocimiento a todos los actores sociales, la participación puede ejercerse tanto de forma individual como colectiva y no se debe limitar bajo ninguna circunstancia.
- c. La flexibilidad en los requisitos para organizarse, la obligatoriedad del registro de la personalidad jurídica de una iniciativa organizacional se convierte en una limitación para organizaciones comunitarias que generalmente no cumplen con estos formalismos jurídicos. Además tratándose de un derecho, cuyo titular es la persona humana, su ejercicio no debe limitarse o condicionarse a expresiones corporativas.
- d. La autonomía, cada uno de los actores debe conservar su rol en la sociedad cuidando que la responsabilidad del Estado no se diluya, ni se pretendan estatizar todos los espacios de la vida social y evitando la cooptación y el establecimiento de relaciones clientelares. Se trata de una autonomía frente al Estado.

²⁹ Tomado de Participación ciudadanía y derechos humanos Universidad Católica Andrés Bello, Montalbán Caracas, 2006.

e. La voluntariedad, es libre no es impuesta ni decretada. El Estado debe fomentarla pero no exigirla ni condicionarla, es un derecho de las personas. En este sentido es necesario reiterar que el disfrute de derechos no está supeditado al cumplimiento de deberes.

f. La corresponsabilidad, el Estado y la sociedad comparten responsabilidades en la gestión pública. La sociedad contribuye con el bienestar social pero no debe sustituir las responsabilidades del Estado.

g. La institucionalización con apertura a otros mecanismos espontáneos, la participación requiere consolidar espacios legítimos y formales de intercambio entre ciudadanos y ciudadanas y los órganos del poder público.

h. La exigencia de recursos públicos, el Estado debe garantizar los recursos, tanto institucionales, humanos como financieros para asegurarle a las personas el goce del derecho.

Como principios que orientan sobre la materia objeto de participación se identifica:

i. La procedencia respecto a todo el quehacer público, en las distintas ramas en que se ejerce el poder (ejecutivo, legislativo, judicial, electoral, ciudadano), en los distintos niveles (nacional, municipal, parroquial) y en las distintas facetas (planificación, formulación, ejecución, control, evaluación). Respecto a cada aspecto deben existir mecanismos de participación democráticos.

j. La posibilidad de establecer límites, siempre que se establezcan en las leyes, con fundamento en el respeto de los derechos de otros, el bien común y la seguridad de todos, interpretados éstos según parámetros democráticos.

k. La exigencia de respeto de otros derechos interdependientes, si bien la participación resulta un componente indispensable para la exigencia y garantía de los derechos humanos que hacen posible su ejercicio, tales como petición conciencia, información, expresión, asociación, reunión, manifestación, educación, elegir, ser elegido, entre otros.

Como mecanismos que orientan sobre el fin inmediato que persigue la participación se identifican los siguientes:

l. La complementariedad entre mecanismos de democracia representativa y directa es complementaria a las funciones de representación política. No significa sustituir los mecanismos tradicionales de representación como el parlamento y funcionarios electos, sino profundizar la democracia con el uso de mecanismos de la democracia directa; referéndum, asambleas, etc. Busca la combinación de la acción de la representación y la acción directa de los ciudadanos y ciudadanas.

m. El control de la actividad pública, se trata de avanzar hacia el control de la gestión pública de los diferentes órganos de gobierno de los representantes electos y de sus decisiones, y de la incorporación al proceso de desarrollo de las políticas públicas.

n. La colaboración en la actividad pública, aparte de posibilitar el control de la gestión pública, la participación permite que las personas actúen como consejeros de los órganos públicos, aportando opiniones, propuestas, proponiendo proyectos, ofreciendo diagnósticos que las autoridades deben recibir y evaluar.

o. La exigencia de motivación expresa, los órganos del Estado deben explicar por qué se selecciona una determinada propuesta o proyecto, o evaluación y por qué no otras.

p. La exigencia excepcional de adecuación de decisiones, cuando así lo disponga expresamente la ley, las decisiones que se adopten deben adecuarse a las posturas expuestas mediante mecanismos de participación, es decir, en los casos en que excepcionalmente la ley otorgue expresamente carácter vinculante a un determinado mecanismo de participación.

Como principios que orientan sobre la forma en que debe ejercerse la participación, se identifican los siguientes:

q. La pluralidad, la participación debe incluir la mayor diversidad de intereses y opiniones que permitan enriquecer el proceso de resolución de problemas y planificación para el desarrollo.

r. La transparencia, la rendición de cuentas tanto en el aspecto económico como en el de los resultados de las actuaciones, por parte de los funcionarios y funcionarias, es esencial para la incidencia de las personas en la

actividad pública, en especial en la evaluación de las políticas y en la planificación de las siguientes.

s. El acceso pleno y permanente a la información con excepciones solo establecidas en la ley, la participación debe ser plena, permanente y totalmente accesible. Los propósitos de los programas, los recursos que van a utilizar, sus fuentes de financiamiento y los procesos de ejecución deben ser información tan accesible como cualquier información administrativa elemental.³⁰

t. La deliberación pública, se refiere a que las decisiones no pueden ser tomadas a espaldas de la población; más bien son el resultado de la interacción entre líderes, funcionarios, funcionarias, ciudadanos y ciudadanas. Los ideales e intereses son organizados, articulados y negociados a nivel social.

u. La valoración del saber popular, promover el diálogo entre lo técnico, la experiencia comunitaria y el saber popular a través de la realización de diagnósticos participativos de problemas, negociación de propuestas con sectores interesados y rendición de cuentas.

v. La exigencia de tiempo razonable, para la apertura de espacios de participación, el Estado debe velar porque se le otorgue a las personas el tiempo necesario para preparar sus propuestas, comentarios, etc.

Como principios vinculados a la causa se identifican los siguientes:

w. La educación, el proceso de socialización para la democracia puede ser desarrollado a través del proceso de participación, incluyendo el aprendizaje de valores y la práctica de habilidades y procedimientos democráticos.

x. La solidaridad social, ésta es el eje rector que debe orientar las obligaciones del Estado, entendida como la capacidad de ordenar, articular y equilibrar, en función del bien común, los intereses de los distintos sectores con acuerdos institucionales que permitan a éstos actuar con autonomías y reglas claras.

1.2.2 Objetivos de la participación ciudadana

Mucho puede alegarse a favor de la participación ciudadana, de manera activa y significativa, aduciendo que los programas de gobierno afectan directamente las vidas de

³⁰ De allí la importancia que sea asegurado jurídicamente el derecho a la información y que las decisiones acerca de la revelación de la información pública sean materia legal.

los ciudadanos, y que las instituciones y procesos tradicionales no siempre son capaces de identificar y resolver los problemas que los grupos de ciudadanos perciben como serios.

Un segundo beneficio potencial de la participación ciudadana se deriva de las aportaciones valiosas que pueden hacer los ciudadanos para los procesos de planificación y ejecución, sobre la base de su conocimiento detallado de las condiciones, necesidades y deseos locales.

Desde el punto de vista gubernamental, el hecho de que los ciudadanos puedan compartir con los funcionarios públicos la responsabilidad de la toma de decisiones, tiene la ventaja de facilitar la ejecución de los planes y programas, en la medida en que los ciudadanos estarán más deseosos de aceptar y trabajar para la realización de los proyectos con los resultados esperados si ellos mismos han contribuido a planearlos, puesto que comprenderán mejor las razones que los justifican.

Asimismo, la participación de los ciudadanos tiene un valor democrático, pues les facilita exigir sus responsabilidades a los funcionarios, electos o designados. El conocimiento es poder y los ciudadanos bien informados son más capaces de juzgar la calidad en el desempeño de las funciones gubernamentales. Es pertinente citar las palabras de Thomas Jefferson quien en 1782 escribió:

*Todos los gobiernos que existen sobre la Tierra muestran vestigios de la debilidad humana, semillas de corrupción y degeneración, que los astutos sabrán descubrir, la perversidad insensiblemente abierta, crece y se perfecciona. Cualquier gobierno degenera cuando se confía solamente a sus gobernantes. Por lo tanto, el pueblo mismo es su único depositario seguro. Y para mantenerlo seguro, sus mentes deben mejorarse en cierta medida.*³¹

1.3 Evolución de la participación ciudadana en el Ecuador

1.3.1 La Participación Ciudadana en la Constitución de 1998

Pese al retorno a la democracia representativa y de la sucesión de períodos constitucionales (1979 – 1986), el sistema fracasa, ya que no alcanzaba las expectativas de la ciudadanía a decidir su propio destino como país, porque su poder estaba limitado a la elección de sus representantes a través del voto secreto y obligatorio.

³¹ Zimmerman, Joseph F., Democracia participativa, El resurgimiento del populismo, Limusa, Balderas-México, 1992, p. 15.

Este hecho provocó en la década de los 90', la movilización de diversos sectores sociales, produciendo los derrocamientos de tres gobiernos constitucionales. Se suceden seis presidentes y una presidenta por el mayoritario descontento popular. Paralelamente desde varios movimientos sociales y políticos se empieza a diseñar un modelo de participación que cumpla las expectativas individuales y colectivas de influir en la toma de decisiones que afectan la vida política del pueblo. Durante el gobierno interino de 1998, se convoca a una Asamblea Nacional Constituyente, y en ella surge “una primera consagración jurídica de superación de los fundamentos del modelo liberal burgués basado en la representación y tripartición de poderes³².

La Constitución de 1998 reconoció mecanismos no solo de la democracia representativa sino también muchos de los mecanismos de la denominada democracia participativa³³, en ella se incluyeron en diferentes grados, las tres formas básicas de democracia directa, que son: la consulta popular, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato³⁴ pero que en la práctica, éstos procesos no tenían una regulación clara que permita una aplicación en estricto sentido de lo que implica la participación ciudadana.

Estos mecanismos de la democracia directa, han ido evolucionando paulatinamente, es así que la Constitución de 1978, que fue aprobada precisamente por medio de una consulta, estableció el derecho a consulta popular, que ya constaba en la Constitución de 1967 (artículo 72) e introdujo por primera vez en la historia nacional, la iniciativa legislativa, mientras que la revocatoria de mandato se incorporó en la Constitución de 1998.

A continuación, explico brevemente cómo estaban consagrados en la Constitución del 98, los tres mecanismos básicos de una democracia directa o semidirecta:

1.3.1.1 La Consulta Popular

³² Vera Cheroni María Soledad, Ecuador: La función de transparencia y control social para la erradicación de la corrupción, working paper No. 28, Programa de América Latina. Consultado 20 de marzo 2011. Disponible en <http://www.caei.com.ar/es/programas/latam/28.pdf>.

³³ Albert Noguera (2008) Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social Pp. 134. en Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva. (Ávila R., A. Grijalva, R. Martínez. Eds.) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Quito Ecuador.

³⁴ Art. 26. Constitución de la República del Ecuador de 1998, Registro Oficial No. 1 del 11 de agosto de 1998: “Los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho a elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos de poder público, de revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas” Constitución de la República del Ecuador de 1998, Registro Oficial No. 1 del 11 de agosto de 1998.

La consulta junto a la revocatoria de mandato, se desarrolló en un capítulo específico, denominado “De otras formas de participación popular”³⁵. Un elemento de importancia es que la Constitución del 98 utilizó la denominación genérica de consulta popular tanto para el referéndum como para el plebiscito; por lo tanto no era posible diferenciar el sometimiento de leyes o de textos constitucionales a la aprobación popular que deriva en un mandato vinculante, de la consulta de temas diferentes a leyes o textos constitucionales que no generan un mandato vinculante.

La iniciativa para la consulta les correspondía al presidente de la República, así como a los organismos del régimen seccional (consejos provinciales y municipios) y a los ciudadanos. El Presidente ostentaba esta facultad tanto para reformar la Constitución como para tratar asuntos de trascendental importancia para el país (artículo 104), mientras que los organismos subnacionales y los ciudadanos solamente la tenían para temas que no signifiquen reformas constitucionales³⁶.

Adicionalmente, el Presidente de la República podía convocar directamente a consulta sin pasar por el Congreso, “Cuando a su juicio, se trate de cuestiones de trascendental importancia para el país³⁷” siempre que no constituyan reformas constitucionales. En este caso se trataba de la facultad del presidente para convocar a plebiscito directamente, sin participación del Congreso Nacional. Finalmente, solamente el presidente tenía la facultad de convocar a consulta para impulsar reformas constitucionales. Como se puede ver, la Constitución no contemplaba la posibilidad de referéndum para la aprobación o reforma de leyes.

La Constitución del 98, también atribuía la facultad de convocar a consulta a los consejos provinciales y concejos cantonales (municipios) “Cuando existan circunstancias de carácter trascendental atinentes a su comunidad, que justifique el pronunciamiento popular”³⁸. Del texto transcrito podemos deducir que se trataba de plebiscito más no de referéndum, ya que con este procedimiento no se podían procesar reformas constitucionales ni legales.

³⁵ Art. 103. Ibídem. “Se establece la Consulta Popular en los casos previstos por esta Constitución. La decisión adoptada será obligatoria si el pronunciamiento popular contare con el respaldo de la mayoría absoluta de votantes”

³⁶ Artículo 105. ibídem

³⁷ Artículo 104. ibídem

³⁸ Artículo 106. Ibídem

Finalmente la iniciativa ciudadana para la realización de consultas populares, no podía utilizarse para realizar reformas constitucionales, ni para tratar temas tributarios.³⁹ En este caso la disposición constitucional no era clara, por cuanto no quedó establecido, si a partir de la iniciativa ciudadana, se podía promover un referéndum para reformas legales o si solamente era factible hacer un plebiscito sobre temas de interés general.⁴⁰

Como se puede observar, el referéndum y el plebiscito estuvieron recogidos en el ordenamiento jurídico-político ecuatoriano como procedimientos tanto de reforma constitucional como de tratamiento de otros tipos de temas de carácter político. Sin embargo lo que no quedaba claro, era la utilización que debía darse a estos procedimientos para la reforma y aprobación de leyes.

1.3.1.2 Revocatoria de mandato

Como quedó dicho en líneas precedentes, la Constitución de 1998, incorporó por primera vez la figura de la revocatoria de mandato, es así que quedó establecida en el capítulo constitucional dedicado a la participación popular. Se inicia con el siguiente reconocimiento “Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo”⁴¹; se excluyó al presidente de la República, a los consejeros provinciales y a los concejales municipales.

La iniciativa de revocatoria debía ser ejercida por un número de ciudadanos en goce de los derechos políticos, que represente por lo menos el treinta por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial⁴²

La Constitución del 98 introdujo algunas limitaciones temporales para proceder a la revocatoria, que dependían del tipo de causa por la que era invocada.⁴³

1.3.1.3 Iniciativa legislativa

³⁹ Artículo 108. *Ibidem*

⁴⁰ De cierta forma, ese vacío quedó parcialmente superado con el reconocimiento del derecho a la iniciativa en la formulación y reformas de leyes.

⁴¹ Artículo 109, ob. cit. nota 30

⁴² Artículo 110. *Ibidem*.

⁴³ Artículo 111. *Ibidem*. “Cuando se trate de actos de corrupción, la revocatoria podrá solicitarse en cualquier tiempo del período para el que fue elegido el dignatario. En los casos de incumplimiento del plan de trabajo, se podrá solicitar después de transcurrido el primero y antes del último año del ejercicio de sus funciones. En ambos casos, por una sola vez dentro del mismo período.

La Constitución del 98 otorgó un tratamiento diferente a la iniciativa legislativa, pues no la consideró dentro de las formas complementarias a la democracia representativa, sino más bien fue desarrollada en la sección segunda del capítulo 5 “De las leyes”. Es así que al establecer quienes poseen la iniciativa legislativa dice: “Podrán presentar proyectos de ley, un número de personas en goce de los derechos políticos, equivalente a la cuarta parte del uno por ciento de aquellas inscritas en el padrón electoral”⁴⁴. Sin embargo quedaron excluidos de presentar proyectos de ley en materia penal y en otras cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República.

1.4 *La aplicación de las formas de democracia directa en el Ecuador*

El Ecuador, luego de varios gobiernos de facto que se sucedieron en un período de casi diez años, el 10 de agosto de 1979 retoma la democracia con la elección de Jaime Roldós Aguilera a la Presidencia de la República; podemos decir entonces que a pesar de no tener mayor participación en otro tipo de decisiones, se recupera el derecho del pueblo a elegir a sus representantes, principio fundamental de una democracia representativa.

A partir de este trascendental acontecimiento, en el ordenamiento constitucional ecuatoriano se han incluido, en diferentes grados, las tres formas básicas de democracia directa, que son, el referendo (o plebiscito), la iniciativa popular y la revocatoria del mandato.

Sin embargo de las tres formas de democracia directa, hasta el 2008 en Ecuador, solo se ha utilizado la consulta popular convocada “desde arriba”, ya sea por el Presidente o por los gobiernos regionales, y en escasa medida, la iniciativa legislativa, mientras que la revocatoria ha cobrado fuerza apenas desde la adopción de la actual Constitución.

Es así que la consulta popular, ha sido utilizada en siete ocasiones en el ámbito nacional, (sin contar el referéndum de aprobación de la Constitución el 1978. Cada una de las consultas efectuadas, se vio influida por las condiciones políticas del momento.

1.4.1 *Consultas convocadas “desde arriba” a nivel nacional*

▪ En junio de 1986, el Presidente de la República León Febres Cordero, convocó a un plebiscito para consultar sobre la posibilidad de que los independientes pudieran presentarse como candidatos a cargos de elección popular. A pesar de que se habían efectuado sondeos de opinión y se esperaba el respaldo

⁴⁴ Artículo 146. *Ibidem*.

mayoritario de la población, el resultado fue negativo, esto porque terminó convirtiéndose en un plebiscito acerca de la gestión del gobierno, y eso fue lo que definió el pronunciamiento popular.

▪ En agosto de 1994, el Presidente de la República de ese entonces, Arq. Sixto Durán Ballén, convocó a una consulta para tratar siete preguntas sobre temas políticos y económicos, entre éstos nuevamente se incluyó el planteamiento de las candidaturas independientes, además de la reducción de facultades para diputados en la asignación de partidas presupuestarias, la elección de los diputados en la segunda vuelta presidencial, la reelección de los cargos de elección popular (excepto para el Presidente de la República) y el reconocimiento de la doble nacionalidad para los ecuatorianos. Con excepción de una de una de las preguntas (la elección de los diputados en la segunda vuelta), todas las reformas fueron aprobadas, lo que coincidió con un momento de aprobación de la acción gubernamental.

▪ En septiembre de 1996, el mismo Presidente obtuvo un resultado adverso en otra consulta. El deterioro de la situación económica y los conflictos se manifestaron en el voto negativo respecto de las once preguntas formuladas.⁴⁵

▪ En mayo de 1997 se llevó a cabo una nueva consulta, convocada también por el Presidente de la República, en ese entonces ejercía tal función de manera interina, Fabián Alarcón, después del derrocamiento del Presidente Abdalá Bucaram. Aunque las catorce preguntas formuladas contemplaron diversos temas, el objetivo central de esta consulta fue legitimar lo actuado por el Congreso y darle un sustento al gobierno. La fuerte corriente que se había expresado bajo la forma de movilizaciones sociales en calles y caminos, se manifestó en la aprobación de los temas de la consulta; entre ellos, además de la ratificación de la destitución del ex presidente y del nombramiento del mandatario interino, se incluyó la convocatoria a una asamblea encargada de reformar la Constitución.

▪ En noviembre de 2006, el presidente de la República Alfredo Palacios, convocó a una consulta sobre tres preguntas referidas a políticas de educación y

⁴⁵ Pachano Simón, ob. cit. nota 22 p. 28. Los temas eran muy variados y abarcaban aspectos como la reforma a la seguridad social, el manejo presupuestario, la descentralización, la reforma a los organismos judiciales, las huelgas en los servicios públicos y la relación entre el ejecutivo y el legislativo (la posibilidad de que el presidente pudiera disolver el Congreso)

salud, así como a la asignación de los excedentes de los recursos petroleros para acciones sociales. La respuesta fue positiva.⁴⁶ Sin embargo la consulta no tuvo trascendencia.

▪ En el gobierno actual, hasta la fecha se han realizado dos consultas populares. El presidente electo Rafael Correa realizó una consulta que había anunciado durante la campaña electoral, para preguntar a la ciudadanía sobre la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente con plenos poderes para cambiar el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Constitución; la consulta tuvo lugar en abril del 2007. El triunfo del SI fue el más elevado registrado en la historia del Ecuador con un 81,72% de votos afirmativos, el éxito coincidió con la alta aprobación que mantenía el gobierno en ese momento; es así que nuevamente se comprobó la dependencia de la consulta respecto de la situación política del momento.

▪ Finalmente, el 28 de septiembre de 2008, los ciudadanos fueron convocados nuevamente a una consulta popular, cuyo objeto era el pronunciamiento de la ciudadanía respecto del proyecto de Constitución elaborado por la Asamblea Nacional Constituyente. El resultado del referéndum fue la aprobación de la Constitución de 2008 con un apoyo de más del 63% de los votantes, la cual fue publicada por el poder ejecutivo en el Registro Oficial y puesta en vigencia el 20 de octubre de ese año.

1.4.2 Consultas populares convocadas por gobiernos locales

En Ecuador fueron cinco las iniciativas activadas en el nivel seccional, todas dirigidas a demandar mayor autonomía para las provincias en que se solicitaron. Fueron convocadas durante el año 2000 por los consejos provinciales, con un amplio respaldo ciudadano (Guayas, Los Ríos, Sucumbíos, El Oro y Manabí). En todas el SI obtuvo un amplio triunfo, pero no tuvieron ninguna consecuencia práctica debido a su carácter no

46 Pachano Simón. *Ibíd.* A pesar de la baja calificación del gobierno, lo que podría explicarse debido a que la consulta tuvo lugar cuando el gobierno concluía su mandato y a que fue realizada en el marco de la segunda vuelta de la elección presidencial. En esas condiciones el voto perdía su carácter calificador de la gestión gubernamental, ya que era inútil cualquier tipo de sanción a un gobierno que terminaba; adicionalmente el escenario político estaba copado por los temas de campaña electoral.

vinculante y a que su constitucionalidad se puso en entredicho, alegando que trataban temas que trascendían las competencias de las autonomías.⁴⁷

1.4.3 La iniciativa legislativa.

Se ha utilizado en una ocasión, en febrero de 2004, cuando la organización Participación Ciudadana realizó el proceso correspondiente para la Ley de Control del Gasto Electoral.⁴⁸

1.4.4 Revocatoria de mandato

Finalmente, en cuanto a la *revocatoria del mandato*, a partir de la adopción de la actual Constitución, se la admite para todas las autoridades de elección popular cuyo proceso desarrollaré más adelante. A pesar de que ésta figura no es novedosa para nuestro ordenamiento jurídico, si ha captado de manera muy singular la atención de la ciudadanía, quien ha pretendido hacer uso de esta figura en reiteradas ocasiones. El único proceso que ha concluido con la revocatoria de mandato de un funcionario, es el iniciado en contra del Alcalde del cantón Twintza (Morona Santiago); el 12 de diciembre de 2010, el 54,82 por ciento de los ciudadanos que acudieron a las urnas, votaron a favor de la revocatoria de mandato de este funcionario; sin embargo para este 2011, se prevén varios procedimientos similares.

1.5 La participación ciudadana como un derecho en la Constitución Política y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

⁴⁷ Welp, Yanina, La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina, Íconos. Revista de Ciencias Sociales, Num. 31, Quito, mayo 2008, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador, p. 125. Consultado el 20 marzo 2011. Disponible en <http://www.flacso.org.ec/docs/i31welp.pdf>. La primera tuvo lugar en la provincia de Guayas. La presentación fue estimulada por el movimiento Fuerza Ecuador que presentó 400.000 firmas al Tribunal Electoral de Guayas. Sin embargo, el Tribunal desestimó la solicitud porque parte de las firmas no reunían los datos exactos. Entonces el Consejo Provincial retomó la solicitud, aportando el dinero necesario para realizar la consulta. En la votación el SI obtuvo un 95% de aceptación. En febrero se produjo una convocatoria semejante en la provincia de Los Ríos. En agosto le tocó el turno a Sucumbíos y en septiembre se realizaron consultas en la provincia de El Oro (donde el SI obtuvo un 76% de los votos) y en Manabí. Las consultas orientadas a la conformidad con incrementar la recaudación y gestión directa de entre un 50 y un 70% de los recursos impositivos tuvieron una aceptación mayoritaria. La opción fue votada por un 95,8% en Guayas, un 86,4% en Los Ríos, un 85,8% en Manabí y un 92,6% en El Oro. En los años posteriores, con la recuperación económica, la demanda se diluyó pese a que, sobre todo en la Costa, se mantienen grupos de actores movilizadores para avanzar en la capacidad de gestión de las provincias.

⁴⁸ En otras ocasiones algunas organizaciones sociales han tomado la iniciativa en la proposición de leyes o de reformas legales, pero no han logrado cumplir con todo el proceso de manera autónoma y han preferido presentar la propuesta por medio de uno u otro partido político. Es así que se han evitado la recolección de firmas y la sustentación de su propuesta ante el órgano Legislativo; por lo tanto se distorsiona el espíritu de esta modalidad que supone la participación directa de la ciudadanía a lo largo de todo el proceso.

La actual Constitución, le da un tratamiento especial a la participación ciudadana, es así que desarrolla un amplio articulado en torno a ella, estableciéndola como un derecho al disponer que “la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.”⁴⁹

Asimismo la Ley Orgánica de Participación ciudadana, menciona quienes son sujetos del derecho de participación ciudadana y señala: “Son sujetos de derechos de participación ciudadana todas las personas en el territorio ecuatoriano, las ecuatorianas y los ecuatorianos en el exterior, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio y demás formas de organización lícita, que puedan promover libremente las personas en el Ecuador o las ecuatorianas o ecuatorianos en el exterior”.⁵⁰

Los derechos de participación tienen que leerse en relación directa con el título IV de la Constitución, “Participación y organización del poder”. La participación se realiza a través del derecho al voto, a ejercer funciones públicas, y la representación paritaria. La participación incluye el derecho a participar en asuntos públicos, a la iniciativa popular para presentar normas, a ser consultados, a fiscalizar los actos del poder público, a revocar el mandato de cualquier autoridad de elección popular, incluido el Presidente de la República, el derecho a conformar partidos y movimientos políticos, a ser parte de los presupuestos participativos, el derecho a la resistencia frente a vulneraciones de derechos y al ejercicio de la acción ciudadana para demandar violaciones a los derechos humanos. Merece especial atención la concesión del derecho al voto a los extranjeros que han residido cinco años en el país. La participación no se restringe a una democracia representativa sino que tiene que ver con la participación en mecanismos de democracia directa y sustancial.

Además, la participación no sólo es a través del derecho al voto para conformar la voluntad general, sino también mediante procesos de veedurías y control social.

1.6 Mecanismos de Participación Ciudadana en la actual Constitución y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social.

⁴⁹ Artículo 95. Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, del 20 de octubre de 2008.

⁵⁰ Artículo 2, Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, Registro Oficial No. 175, de 20 de abril de 2010

Desde el punto de vista conceptual la Constitución entiende la participación como expresión de la soberanía popular, en su doble carácter, como expresión de la autonomía de la sociedad civil y como derecho de incidencia en el Estado. La define como la: “Intervención protagónica en la toma de decisiones en los asuntos públicos”, y en otro apartado la sitúa como expresión del “poder ciudadano”. Identifica a personas, comunidades, colectivos y nacionalidades como titulares de derechos, lo cual la diferencia de otros modelos de signo liberal, en donde el individuo es el único titular de derechos. Cuando se plantean los derechos políticos, se equipara el sufragio, la iniciativa popular, la consulta, la participación, el control social y la revocatoria de mandato.

La actual Constitución mantiene los logros en cuanto a participación ciudadana de la Constitución anterior, pero los amplía en gran medida⁵¹, concretamente me refiero tanto a la parte dogmática de los derechos como al diseño institucional referido al sistema de equidad e inclusión, a la red de planificación y al “cuarto poder” de control social.⁵²

Es así que a partir del primer artículo constitucional encontramos indicios de la promoción de la participación en nuestro país, luego de enunciar que el Estado ecuatoriano es de naturaleza “constitucional”, agrega que también es “social y democrático” para, en el segundo inciso, postular que “La soberanía radica en el pueblo [...] y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”.⁵³

⁵¹ Verdesoto, Luis, *Análisis Nueva Constitución, El Régimen Político en el Proyecto de Constitución*, La Tendencia, revista de análisis político, Instituto Latinoamericano de Ciencias Sociales, Quito, 2008, consultado el 2 de abril de 2011, disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/05700.pdf> “La enumeración exhaustiva de mecanismos pareciera anunciar que la norma se inscribe en lo que se puede denominar como “primitivismo participativo” (ampliación máxima de los derechos), que finalmente expresa la ansiedad por una participación ilimitada y participativa, lo que no aumenta la calidad de la democracia pero si afecta a su eficiencia. Al contrario, extraña en esta parte la falta de valorización de la “organización jerárquica y el funcionamiento cabal de las estructuras de gobierno”. Por ello, están ausentes finalidades importantes de la participación tales como la interlocución responsable del desarrollo, la concertación institucionalizada, la correcta utilización de los recursos, la optimización del gasto público y la redistribución del ingreso.

⁵² Agustín Grijalva, *Principales innovaciones en la Constitución de Ecuador de 2008*, Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza, 16 julio de 2009, consultado el 02 de abril de 2011, disponible en <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-454.html>. En la visión de opositores y críticos al proceso constituyente, los nuevos mecanismos de participación ciudadana no aportan mayor novedad o constituyen sutiles mecanismos de control del Estado a la sociedad civil.

⁵³ Artículo 1, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, del 20 de octubre de 2008.

La mención a las formas de participación social directa en el ejercicio del poder público sustituye a la referencia que hacía la Constitución de 1998 a “[...] los medios democráticos [...]”⁵⁴ como mecanismos de ejercicio del poder.

La Constitución vigente en su artículo 95 señala que los ciudadanos participarán en forma individual y colectiva, en las decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos, así como en el control de las actuaciones de los representantes y de las instituciones, y define a la participación como un derecho que se ejerce por intermedio de las instituciones y procedimientos de la democracia representativa, directa y comunitaria. Adicionalmente reconoce a “todas las formas de organización de la sociedad” el derecho a autodeterminarse y participar en las decisiones y políticas públicas, así como en el control social de todos los niveles de gobierno, de entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.

Asimismo incorpora a la institucionalidad política un nuevo actor y le concede legitimidad constitucional al *poder ciudadano*⁵⁵ integrado por las organizaciones de la sociedad civil, reconociéndole el derecho a fortalecerse, bajo la condición de que garantice “[...] la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas [...]”⁵⁶. Ese nuevo actor político y social podrá ejercer importantes atribuciones, por disposición constitucional, como intervenir en la mediación y solución de conflictos; actuar por delegación de autoridad; demandar por reparación de daños a entes públicos y privados; formular propuestas en una amplia gama de aspectos: económicos, políticos, sociales y culturales, además de plantear otras iniciativas que contribuyan al *buen vivir*.

Complementariamente, se reconoce también el derecho a la *acción ciudadana*⁵⁷, que deberá ejercerse ante la autoridad competente, de conformidad con la ley, con lo cual, desde la Constitución se dota al poder ciudadano, a las organizaciones que lo integran, a

⁵⁴ Artículo 1. Constitución del 98 Ob. cit. nota 30

⁵⁵ Artículo 29, Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, Registro Oficial No. 175, de 20 de abril de 2010: “El poder ciudadano es el resultado del proceso de la participación individual y colectiva de las ciudadanas y ciudadanos de una comunidad, quienes, de manera protagónica participan en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos, así como, en el control social de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que manejan fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de interés público, tanto en el territorio nacional como en el exterior”.

⁵⁶ Artículo 96, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, del 20 de octubre de 2008.

⁵⁷ Artículo 99, Constitución de la República del Ecuador.

los individuos y a los colectivos, de una herramienta procedimental para oponerse a la violación real o potencial de un derecho.

Además, como parte de la institucionalidad que se otorga a la participación democrática se establecen las “instancias de participación”, en todos los niveles en que se ejerce el gobierno. Estas deberán conformarse con autoridades elegidas, con funcionarios del régimen y con representantes sociales del ámbito territorial correspondiente, y sus objetivos se dirigen a elaborar en conjunto planes y políticas nacionales, locales y sectoriales; mejorar la calidad de la inversión pública; elaborar presupuestos participativos de los gobiernos y promover la formación ciudadana⁵⁸. Para ello se les concede la posibilidad de organizar múltiples espacios de participación, como audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y, en general, los espacios que la ciudadanía considere convenientes.

1.6.1 Audiencias públicas

Es la instancia de participación habilitada por la autoridad responsable, ya sea por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía, para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno. Las audiencias públicas serán convocadas obligatoriamente, en todos los niveles de gobierno⁵⁹. La solicitud de audiencia pública deberá ser atendida por la autoridad correspondiente, a petición de la ciudadanía o de las organizaciones sociales interesadas en temas concernientes a la circunscripción político administrativa a la que pertenezcan. La ciudadanía podrá solicitar audiencia pública a las autoridades, a fin de: a) solicitar información sobre los actos y decisiones de la gestión pública; b) presentar propuestas o quejas sobre asuntos públicos; y, c) debatir problemas que afecten a los intereses colectivos.

⁵⁸ Serrano, Santiago, Pachano, Simón, Mejía Andrés, La Democracia inconclusa, derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008), Revista de Ciencia Política, volumen 30, No. 1, 2010, págs. 65-85, consultado 30 de marzo de 2011, disponible en <http://www.gobernabilidadandina.org/descarga/1276533503.pdf>. La Constitución establece una concepción de democracia en la que se socava el principio básico de la igualdad política de la ciudadanía. Las modalidades corporativas de participación son opuestas a la representación popular expresada en la igualdad del voto. Así, el art. 100 plantea que: “En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad”. Por consiguiente, dicha disposición coloca a los mandatarios de la ciudadanía, que han recibido un encargo por la vía electoral, en el mismo nivel que: (i) las personas que tienen deseo de participar pero que no expresan la voluntad popular; y, (ii) que los integrantes del régimen dependiente, que ejercen una delegación del Ejecutivo.

⁵⁹ Artículo 73. Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, Registro Oficial No. 175, de 20 de abril de 2010

1.6.2 Cabildos populares

El cabildo popular es una instancia de participación cantonal para realizar sesiones públicas de convocatoria abierta a toda la ciudadanía, con el fin de discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal⁶⁰. La convocatoria debe señalar: objeto, procedimiento, forma, fecha, hora y lugar del cabildo popular. La ciudadanía debe estar debidamente informada sobre el tema y tendrá, únicamente, carácter consultivo.

1.6.3 Silla vacía

La Constitución establece que las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones⁶¹, la persona acreditada que participe en los debates y en la toma de decisiones lo hará con voz y voto.

1.6.4 Veedurías, observatorios y consejos consultivos

Las veedurías están concebidas para el control de la gestión pública en todos los niveles de gobierno y a las instituciones privadas que manejen fondos públicos⁶². Los observatorios se constituyen por grupos de personas u organizaciones ciudadanas que no tengan conflicto de intereses con el objeto observado. Éstas tienen como objetivo elaborar diagnósticos, informes y reportes con independencia y criterios técnicos, con el objeto de impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas⁶³.

Los consejos consultivos son mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta. Su función es meramente consultiva.⁶⁴

1.6.5 La consulta previa

Se reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable⁶⁵. Cuando se trate de la consulta previa respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos

⁶⁰ Artículo 76. Constitución de la República del Ecuador, ob. cit. nota 54

⁶¹ Artículo 77. Constitución de la República del Ecuador.

⁶² Artículo 78. Constitución de la República del Ecuador

⁶³ Artículo 79. Constitución de la República del Ecuador

⁶⁴ Artículo 80. Constitución de la República del Ecuador

⁶⁵ Artículo 81. Constitución de la República del Ecuador

no renovables que se encuentren en sus territorios y tierras, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, a través de sus autoridades legítimas, participarán en los beneficios que esos proyectos reportarán; así mismo recibirán indemnizaciones por los eventuales perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen.⁶⁶.

La Constitución reconoce a las organizaciones como titulares de derechos con facultad de intervención en la política pública, a reclamar, proponer obras, formular propuestas o debatir presupuestos. A las organizaciones indígenas se les reconoce formas propias de autoridad y justicia, así como atribuciones en torno a la cultura, el desarrollo y medio ambiente. Al interior de la organización estatal se abre la puerta (que en la Constitución del 98 no existía) para que los pueblos indígenas puedan en parroquias, municipios y provincias decidir mediante consulta sus formas propias de autogobierno, con territorio y presupuesto. A nivel nacional se abren el horizonte en relación con la planificación, el control social y los consejos de igualdad⁶⁷.

1.6.6 Las formas de democracia directa

A las importantes y nuevas formas de participación democrática antes mencionadas debe agregarse las que corresponden a las del ejercicio directo de la democracia, las mismas que se encuentran reguladas por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social.

Estas empiezan con la *iniciativa popular normativa*⁶⁸, que en general antes y ahora se denomina iniciativa legislativa, ésta se adopta ante cualquier “órgano de competencia normativa” y no solo ante la Función Legislativa. Se ejercerá con el respaldo del 0.25% del respectivo padrón, tendrá 180 días para el tratamiento o entrará en vigencia de modo automático, y en este caso, el Presidente de la República no podrá vetarla totalmente, sino sólo enmendarla. Cuando se proponga una reforma Constitucional deberá recibir el respaldo del 1% del padrón nacional, y mientras se tramite no podrá presentarse otra propuesta de reforma. Cuando la iniciativa se refiera a la Función Legislativa, tiene 1 año

⁶⁷ Verdesoto Luis, ob. cit. nota 45 p. 180. Los consejos se los define como instancias orientadas a asegurar la plena vigencia de los derechos, diferenciadas de las entidades rectoras y ejecutoras.

⁶⁸ Artículo 103. . Constitución de la República del Ecuador..

para tratarlo o, en caso contrario, se convocará a consulta popular, sin que tenga necesidad de cubrir el requisito normal de respaldo para la consulta.⁶⁹

La consulta popular puede ser convocada por el Presidente de la República con temática abierta, por la máxima autoridad subnacional acerca de temas de interés jurisdiccional, o adoptada por iniciativa ciudadana acerca de cualquier tema. Las consultas nacionales deben contar con el respaldo del 5% del padrón, mientras que las consultas locales deben contar con el respaldo del 10% del respectivo padrón. Se establece también la prohibición de hacer consultas ciudadanas o subnacionales sobre tributos, o la organización político administrativa del país⁷⁰.

La revocatoria del mandato refiere a todas las autoridades de elección popular. Se admite solo un pedido de revocatoria durante cada gestión y solo puede ejercerse en los años segundo y tercero de la misma. Debe estar respaldada por el 10% del respectivo padrón, con la excepción del caso del Presidente, que tendrá como requisito el 15% del padrón nacional. La aprobación se producirá con la mayoría absoluta de votos válidos, salvo en el caso del Presidente que requerirá de la mayoría absoluta de sufragantes. En general, la institución está bien concebida, ya que permite que sea una fórmula viable. La revocatoria del mandato no debe ser confundida con los mecanismos de destitución, como en efecto ocurre en la actual Constitución, por lo que no debe tener “causales”.

1.6.7 Función de Transparencia y Control Social⁷¹

Reconociendo que el pueblo es el primer fiscalizador del poder público, la Constitución concede a todos los ciudadanos el derecho a participar y fiscalizar los actos

⁶⁹ Verdesoto, Luis, *Análisis Nueva Constitución*, El Régimen Político en el Proyecto de Constitución, La Tendencia, revista de análisis político, Instituto Latinoamericano de Ciencias Sociales, Quito, 2008, consultado el 2 de abril de 2011, disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/05700.pdf>. El requisito de firmas para una iniciativa de reforma constitucional es muy bajo. Al ampliarse la iniciativa hacia los cuerpos legislativos de todos los niveles de gobierno se corre el riesgo de bloquear su funcionamiento pues estaría vigente la limitación de 180 días para absolverlo. Sin embargo, cabe señalar que en los casos de los legislativos subnacionales, hay la posibilidad de negar totalmente la iniciativa.

⁷⁰ Verdesoto, Luis, *Análisis Nueva Constitución*, ibídem. La consulta popular, forma genérica y más importante de la democracia directa, debe ser precisada con exactitud conceptual para que colabore eficientemente con el mejoramiento de la democracia. En este sentido, debió explicitarse el objetivo general de la consulta, cual es, apoyar a la superación de la inestabilidad institucional, rebajar la excesiva formalidad de los sistemas de decisión, generar mejores mecanismos de responsabilidad en la gestión pública y apoyar a la legitimación de la vida democrática.

⁷¹ Agustín Grijalva, *Principales innovaciones en la Constitución de Ecuador del 2008*, 16 julio 2009, consultado el 20 marzo 2011. Disponible en <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-454.html>. A diferencia de la Constitución de 1998 que establecía la clásica división de las tres funciones del Estado: Legislativa, Ejecutiva y Judicial, la Carta Política de Montecristi establece cinco funciones, pues a las clásicas agrega la de Participación Ciudadana y la Electoral.

de interés público y, bajo esta premisa, se establece la Función de Transparencia y Control Social⁷², creada para impulsar el control del sector público y privado que desarrolle actividades de interés público, fomentar la participación ciudadana, proteger los derechos reconocidos en la Constitución y la ley, y combatir a la corrupción. Esta nueva función del Estado se integra por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias.⁷³

1.6.8 El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social sustituye a la Comisión de Control Cívico contra la Corrupción (CCCC)⁷⁴, es el principal organismo dentro de la nueva función de Transparencia y Control Social⁷⁵, cuyos miembros son designados mediante concurso público, luego de un proceso de impugnación de candidatos bajo veeduría ciudadana. Entre las funciones del Consejo se destacan la promoción de derechos relativos a la participación ciudadana, el establecimiento de mecanismos de control social y la designación de las siguientes autoridades⁷⁶: Procurador y Superintendentes de entre las ternas propuestas por el Presidente de la República; Defensor del Pueblo, Fiscal General de la Nación y Contralor General del Estado mediante un proceso de selección; y, además, el Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y el Consejo de la Judicatura⁷⁷; el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social está conformado por 7 consejeros, originados en un concurso público entre postulantes de organizaciones sociales y la ciudadanía. Duran 5 años en sus funciones.

⁷² Verdesoto Luis, ob. cit. p. 188. La participación es fundamentalmente incidencia en las decisiones públicas desde la perspectiva de la corresponsabilidad en la gestión, sin perder su identidad. No puede ser una “Función del Estado”. Convertir a la sociedad y sus formas de participación en función del Estado no es “institucionalizar” a la participación; es “estatizar” a la sociedad. La participación social no puede sustituir a la soberanía popular en la nominación de autoridades, ni puede asumir funciones públicas, sino con autorización expresa y específica de la Constitución y la Ley.

⁷³ Artículo 204. Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, del 20 de octubre de 2008.

⁷⁴ Recordemos que la Constitución de 1998 ya establecía una Comisión de Control Cívico de la Corrupción (arts. 220-221) que receptaba denuncias contra presuntos delitos de ese tipo para solicitar a las autoridades judiciales su juzgamiento y sanción.

⁷⁵ Artículo 207. Constitución de la República del Ecuador.

⁷⁶ Serrano, Santiago, Pachano, Simón, y Mejía Andrés, La Democracia Inconclusa: Derechos fundamentales Instituciones Políticas y Rendimientos Gubernamentales en el Ecuador (1979-2008), Revista de Ciencia Política, volumen No. 30, No. 1, 2010, p. 65-85. Consultado 02 de abril de 2011, disponible en <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v30n1/art05.pdf>. “Este organismo asume las funciones de nominación y designación que, en cualquier régimen democrático, son asignadas al órgano legislativo –como había sucedido en Ecuador hasta el año 2008–. Como consecuencia de lo dicho, las atribuciones de un organismo de elección universal, y que por ello ostenta la representación de la voluntad ciudadana, han sido trasladadas a siete personas, carentes de mandato popular”.

⁷⁷ Artículo 208. Constitución de la República del Ecuador.

CAPÍTULO 2

RENDICIÓN DE CUENTAS

2.1 *Origen y definición*

2.1.1 *Origen de la rendición de cuentas*

La rendición de cuentas nace con la democracia representativa, específicamente con el sistema de pesos y contrapesos consagrado en la Constitución estadounidense de 1789. Una idea general de la rendición de cuentas hace referencia a una delegación de autoridad del electorado a sus representantes, por lo que otros tipos de regímenes políticos, incluida la democracia de tipo directo de las ciudades griegas, carecían de este mecanismo de supervisión. No obstante, se pueden localizar los antecedentes de la rendición de cuentas en la democracia directa de Atenas, donde existían ciertos mecanismos para controlar el poder; El autor Jon Elster menciona algunos de éstos: *ostracismo*, *euthinay*, *eisangelia*, *aphofasis* y *graphe paranomon*. El *ostracismo* consistía en una deliberación en la asamblea para elegir entre dos proyectos de política pública, pero servía también como un mecanismo de voto de confianza. El *euthinay* era el proceso por el cual se revisaban las cuentas de fondos públicos administradas por algún funcionario al término de su gestión. El *eisangelia* y el *aphofasis* eran mecanismos por los cuales se culpaba y eventualmente se reprimía la conducta criminal por delitos políticos como la traición o el intento por derrocar el sistema democrático. Por último, el *graphe paranomon* era un mecanismo de protección contra el mayoritarismo de la asamblea; si la asamblea aprobaba un decreto propuesto por algún ciudadano, y éste resultaba violatorio de la ley o afectaba el interés general, el decreto era anulado y el proponente del mismo se hacía acreedor a un castigo⁷⁸.

La democracia griega no requería de mecanismos de rendición de cuentas porque quienes eran considerados ciudadanos, participaban de manera directa en los asuntos públicos y no tenían que delegar a ningún representante la facultad de decidir por ellos.

⁷⁸ Elster, Jon, *Accountability in Athenians Politics*, citado por Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*, Instituto Federal Electoral, 2002, p. 31. Consultado el 02 de abril de 2011. Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/cuaderno21.pdf>.

Algo parecido ocurría con los gobiernos monárquicos, en los cuales los gobernantes podían eludir cualquier responsabilidad ante los gobernados pues sólo rendían cuentas ante “un ser divino”. En las monarquías la soberanía residía en el monarca, quien por principio divino recibía el derecho de mando; dado que su autoridad no provenía del pueblo tampoco tenía ninguna obligación de informar a la comunidad de sus actos y decisiones.

A medida que la legitimidad evolucionó hacia la racionalidad y la soberanía pasó del monarca al pueblo, la rendición de cuentas adquirió contenido y relevancia. Por ello, la rendición de cuentas apareció con el advenimiento de la democracia representativa, cuyo reflejo más nítido está en los escritos de James Madison (1751-1836) a finales del siglo XVIII (fundamentalmente en el federalista⁷⁹). El gobierno representativo, introdujo dos ideas novedosas: la soberanía popular y la representación, por cuanto la soberanía residía en el pueblo, éste contaba con la facultad para delegar autoridad al gobierno para legislar y promover el interés general; en contrapartida, el pueblo contaba con el derecho para exigir cuentas a sus representantes. El diseño constitucional de pesos y contrapesos *madisoniano* cuyas pautas eran el federalismo y la separación de poderes no tenía otra justificación que la preocupación por supervisar el poder y el temor por la eventualidad de que un porcentaje de la población lograra imponerse sobre la nación.

Las ideas de Madison fueron inspiradas por las de Locke un siglo antes. John Locke (1632-1704) fue una figura central en el desarrollo del liberalismo, para quien la autoridad política del gobierno era conferida para propósitos limitados y podía ser revocada si era excedida o si el gobierno abusaba de sus poderes; fue el propulsor del gobierno limitado, de la soberanía popular y antecesor de la doctrina de separación de poderes y del Estado de Derecho.⁸⁰

Es así que vemos como la rendición de cuentas tiene su origen a partir del modelo madisoniano el cual propulsó el sistema de pesos y contrapesos en el cual ningún poder

⁷⁹ Locke, John, *Two Treatises of Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988. Citado por Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia*, Ibídem. p. 45. La preocupación de Madison por controlar y vigilar el poder se basa en el temor de que pasiones humanas pueden cegar a los hombres y hacerlos susceptibles de la ambición y de pervertir el poder; ésta preocupación también es uno de los temas que John Locke planteó en su *Ensayo sobre el gobierno civil*. Locke escribió: “[...] entregar a quienes ya tienen el poder de legislar, también el de ejecutar las leyes, sería provocar una tentación demasiado fuerte para la fragilidad humana, ya de por sí sujeta a la ambición. Porque entonces les sería muy fácil dejar de obedecer a las leyes que han promulgado o rehacerlas y aplicarlas de acuerdo con sus intereses.”

⁸⁰ Bouthoul, Gastón y Ortuño Manuel, *Antología de las ideas políticas*, Renacimiento, México, 1965, p. 287.

pudiera ser más fuerte que los otros. Más allá de las dificultades terminológicas⁸¹, el concepto alude a un problema esencial: la necesidad de legitimar la discrecionalidad de quienes ejercen el poder por delegación de los ciudadanos.

La rendición de cuentas nace como una reacción a la continuidad de las prácticas generalizadas de corrupción que caracterizan a la mayor parte de los gobiernos y la preservación del secretismo burocrático en que se funda el poder discrecional de los políticos y funcionarios públicos. Este concepto parte del principio de que la mejor manera de lograr un buen gobierno es obligar a los funcionarios públicos a informar acerca de lo que hacen, así como constituir agencias capaces de imponer sanciones a quienes han violado sus obligaciones públicas; es decir que sólo institucionalizando un sistema de rendición de cuentas puede obligarse a la burocracia a hacerse responsable de sus actos. El fin trascendental de la rendición de cuentas es saber cómo el gobierno hace lo que hace, qué hace y qué efectos tiene su acción⁸². Éste mecanismo solo es posible en gobiernos democráticos participativos, y se desarrolla en la obligación y responsabilidad que tienen las autoridades y funcionarios de las entidades públicas y empresas privadas que administran fondos públicos de informar a la ciudadanía respecto a las formas y acciones relacionadas con el ejercicio del poder (grado de cumplimiento de las ofertas de campaña) y de los resultados de su gestión, relacionado con el uso de fondos y su manejo transparente, constituye una herramienta que debe ser utilizada por los gobernantes, sea

⁸¹ Isonza Vera Ernesto y Olvera, J. Alberto, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, 2006, p. 342. La traducción del término inglés accountability es problemática. Con frecuencia se traduce como “responsabilización”; sin embargo, ambos términos no son plenamente equivalentes, ya que éste último incluye un sentido de obligación, incluso moral, que va más allá del significado de accountability. La palabra inglesa accountability, aunque no tiene una traducción exacta al español, se refiere a la actitud o condición que deben observar los servidores públicos, la responsabilidad fiduciaria de cumplir con labores específicas y de rendir cuentas en forma precisa y oportuna. El término comprende algunas dimensiones importantes: disponer de información precisa y oportuna sobre el uso de recursos, ser responsable por el uso de recursos, tanto humanos como financieros; estimar de manera precisa los costos y la presentación de informes, así como ser responsable de implementar los programas de acuerdo con lo programado. Además, en la medida en que estas dimensiones no fueran satisfechas, incluye la capacidad de sancionar por esa omisión.

⁸² Olvera, Alberto, e Isonza Vera Ernesto, *Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía*, p.340. Consultado el 15 de abril de 2011. Disponible en http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/olvera-vera.pdf.

como mandantes elegidos por voto popular, o, bien por el desempeño de una función pública o privada que implique decisiones políticas o el manejo de fondos públicos⁸³.

2.1.2 Definición de rendición de cuentas⁸⁴

Hace ya casi diez años que el término *accountability* (traducido al español como rendición de cuentas, auditoría o responsabilidad social) ha venido ganando relevancia tanto en el mundo académico como en el territorio de las agencias internacionales de desarrollo y en los gobiernos en diversas partes del mundo. Esta definición plantea la relación entre control y rendición de cuentas. Cuando se habla de *rendición de cuentas*, se refiere a una *relación* entre órganos, instituciones o individuos: unos tienen la capacidad y/o el derecho de exigir o demandar información y la justificación de las decisiones adoptadas por los otros, y de sancionarlos en caso de cualquier trasgresión; los otros tienen la obligación de proporcionar información y justificar el cumplimiento⁸⁵ de sus tareas y funciones. El término *control*, por su parte, hace referencia a la *demanda* de rendición de cuentas, es decir, al ejercicio efectivo de la capacidad y el derecho de vigilar y exigir respuestas y responsabilidades.

El término “rendición de cuentas” se forma con “rendición”, originado en el latín *reddere*, el que junto con algunos nombres, toma la significación del que se le añade; así por ejemplo “rendir gracias” significa “agradecer”. Por otro lado, cuentas tiene su raíz en el latín *computare*, palabra formada por *com* -, “juntos, colectivamente” más *putare* “valuar, juzgar, calcular, verificar (una cuenta), limpiar”⁸⁶. Es decir que “rendición de cuentas” es la acción de computar, de evaluar, juzgar o verificar colectivamente algo. La rendición de cuentas significa “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas y explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una

⁸³ Santillán, Peralvo Fabiola, Buscando caminos para el desarrollo: El control social y la rendición de cuentas, herramientas de la gestión local, Corporación Mashi/ Terranueva/ EcoCiencia, 2005, p 135.

⁸⁴ Olvera, Alberto, e Isunza Vera Ernesto, Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía ob. cit. p. 342.

⁸⁵ . Schedler, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 2004, p. 26. Consultado el 02 de abril de 2011. Disponible en http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/rend_ctas_IFAI.pdf. La responsabilidad (*answerability*) es la capacidad o el derecho de los ciudadanos y las instituciones encargadas del control de exigir respuestas, y la recíproca obligación del gobierno, las agencias públicas o los funcionarios de proveer información sobre sus acciones y decisiones, y de justificarlas ante los ciudadanos u otros agentes de control.

⁸⁶ Gómez de Silva, Guido, Breve diccionario etimológico de la lengua española, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

democracia”⁸⁷. Rendición de cuentas es una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*, que es una acepción original que significa "ser sujeto de obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable de algo ante alguien", sin embargo en la lengua española se carece de un término adecuado que exprese con nitidez la acepción anglosajona del mismo y, ante la ausencia de mejores opciones se usa "rendición de cuentas".

Para Schedler, la rendición de cuentas en el ámbito político es un concepto de dos dimensiones que denota, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios públicos, de informar y justificar sus actos (*answerability*) y, por el otro, la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta (*enforcement*)⁸⁸; para este autor, *answerability* implica el derecho ciudadano de recibir información y la obligación de los funcionarios de proveerla, pero de manera paralela implica también contar con los mecanismos para supervisar los actos de gobierno. Por su parte, *enforcement* implica hacer cumplir la ley y sancionar a los gobernantes y representantes que incumplen su mandato a fin de que paguen las consecuencias de sus actos y se active un mecanismo de control preventivo que disuada a potenciales infractores de la ley.

Para Luis Fernando Aguilar, rendir cuentas significa responsabilidad no en el sentido moral sino en el social-jurídico de ser responsable de algo ante alguien: implica el sentido de información obligada (no opcional) y de información sobre el cumplimiento o incumplimiento de la responsabilidad, en su opinión rendir cuentas “es estar por obligación disponible a ser requerido a informar del cumplimiento de responsabilidades”⁸⁹

La Rendición de Cuentas desde el punto de vista ciudadano se concibe como un derecho que nace con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada en Francia el 26 de agosto de 1789, la cual establecía en el artículo 14: “Todos los ciudadanos tienen el derecho de verificar por sí mismos, por sus representantes la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente de vigilar su cumplimiento, y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración”. Asimismo, el artículo 15

⁸⁷ Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 298. Citado por Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia*. Ob. cit. p. 13.

⁸⁸ Schedler, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 2004, p. 26. Consultado el 02 de abril de 2011. Disponible en http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/rend_ctas_IFAI.pdf

⁸⁹ Citado por Ugalde, Luis Carlos, ob. cit. p. 13.

disponía también que: la sociedad tiene derecho de pedir cuentas a todo agente público sobre su administración”. Podemos notar en esta concepción, que desde entonces ya se establecía el derecho de vigilancia ciudadana sobre el empleo de las contribuciones públicas y el derecho de pedir cuentas a los gestores públicos sobre su administración, derecho que generan el correlativo deber del gobernante y funcionario de rendir cuentas de su gestión y conducta.

De igual forma el Banco Mundial ha definido la rendición de cuentas a partir de dos componentes fundamentales que son, la *obligación* que asiste a políticos y funcionarios quienes administran los recursos públicos (considerados en su sentido más amplio), de informar y justificar (answerability) sus actos antes quienes les han delegado dicha *capacidad de sancionarlos* cuando ellos violen o incumplan sus obligaciones (enforcement).

Por su parte la Ley Orgánica de Participación Ciudadana define a la rendición de cuentas como “un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, funcionarias y funcionarios o sus representantes y representantes legales, según sea el caso, que estén obligadas u obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos.”⁹⁰

2.2 *Objetivos que persigue la rendición de cuentas*⁹¹

Luego de analizar el origen de un término relativamente nuevo, es necesario establecer cuáles son los objetivos que persigue la rendición de cuentas como un mecanismo de control social, éstos podrían resumirse en:

- Contribuir al fortalecimiento de la democracia participativa y a la generación de una conciencia política en la ciudadanía.
- Fortalecer el conocimiento y la acción ciudadana sobre lo público.
- Medir resultados de los gobernantes y exigir el cumplimiento del trabajo destinado a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

⁹⁰ Artículo 89. Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Registro Oficial No. 175, de 20 de abril de 2010

⁹¹ Santillán, Peralvo Fabiola, Buscando caminos para el desarrollo: El control social y la rendición de cuentas, herramientas de la gestión local, ob. cit. p. 148.

- Estimular la organización ciudadana con miras a su participación en el ejercicio del poder.

- Prevenir y evitar la corrupción y la ineficiencia, a través de una gestión transparente.

- Medir los logros obtenidos en términos de eficiencia, eficacia y calidad al interior de los valores de la democracia participativa y el desarrollo sustentable.

- Garantizar el cumplimiento de los planes de desarrollo.

- Generar un sistema de comunicación y formación dirigida a la sociedad civil, a fin de impulsar los objetivos anteriores.

- Garantizar el ejercicio democrático del poder, a través de la presentación de información de la gestión para consolidar la democracia participativa.

- Facilitar el ejercicio del derecho de la ciudadanía a ejecutar el control social de las acciones u omisiones de los gobernantes y funcionarios públicos y/o de quienes manejen fondos públicos, mediante procesos de evaluación del desempeño.

2.3 Dimensiones de la rendición de cuentas

El concepto de accountability, o rendición de cuentas, hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas y acciones, es decir que están obligados a informar y a justificar sus decisiones, y a que eventualmente puedan ser sancionados por ellas.⁹² En base a lo señalado, se pueden considerar tres dimensiones en torno a las cuales gira la rendición de cuentas:

- La primera se refiere a la *información* que debe brindar todo funcionario sobre sus actos.

- La segunda dimensión, que es una consecuencia de la primera, se vincula a las *explicaciones y razones* acerca de por qué se tomó o dejó de tomar una decisión particular.

⁹² Smulovitz, Catalina y Peruzzotti Enrique, Controlando la política, ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas, Buenos Aires, Editorial Temas, 2002, p. 25.

➤ La tercera dimensión está relacionada con la existencia de *sistemas institucionales y agencias gubernamentales* que permitan *controlar y sancionar* a los funcionarios que violen sus deberes públicos.

A continuación, se describen y analizan en mayor profundidad cada una de estas dimensiones.

2.3.1 Primera dimensión: Acceso a la información

La posibilidad real del escrutinio público sobre las acciones de gobierno, así como de una participación efectiva de los ciudadanos en el proceso de formulación de políticas, requiere información confiable sobre esas acciones y sobre el funcionamiento de las instituciones.

El derecho de información sobre las actividades gubernamentales se expresa en el libre acceso de los ciudadanos a la información pública que debe poder exigirse legalmente.⁹³

El derecho de información no sólo facilita el conocimiento por parte de los ciudadanos de las razones y los fundamentos de las decisiones públicas, sino que también contribuye a que las instituciones técnicamente competentes hagan accesible a los ciudadanos información especializada. La rendición de cuentas requiere un marco legal claro que garantice el ejercicio de este derecho para los ciudadanos.

La evolución del reconocimiento del derecho de acceso a la información pública en América latina presenta todavía limitaciones. En los últimos años, diversos países de América latina y del Caribe han adoptado algún tipo de legislación sobre acceso a la información (a través de la sanción de leyes o decretos que reglamentan su ejercicio)⁹⁴ Sin embargo, en muchos casos, dado el diseño institucional de los órganos que velan por su

⁹³ Jonathan Fox, “Transparencia y rendición de cuentas”, en John Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p. 177, y Sergio López Ayllón, “Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública”, México, Documento de trabajo, Proyecto de Protección de Programas Sociales, PNUD, 2007, p. 8.

⁹⁴ Entre estos, constan Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

implementación, aún no se consignan sanciones efectivas ante el incumplimiento de ese derecho garantizado por la Constitución y la ley.⁹⁵

Disponer de información sobre las acciones de los funcionarios públicos, así como sus razones y resultados, es una condición necesaria, aunque no suficiente, para una rendición de cuentas efectiva. Según estas premisas, el acceso a la información y la transparencia son dimensiones efectivas de la rendición de cuentas; No puede haber control efectivo sin información pertinente y oportuna.

2.3.2 Segunda dimensión: Explicación y justificación de las decisiones

La segunda dimensión se vincula a las razones sobre las que se fundan las decisiones públicas. En un Estado de Derecho, los funcionarios deben fundamentar sus decisiones, y sus razones deben ser públicas. La decisión adoptada debe seguir un razonamiento lógico y, según el tipo de decisión, fundado en normas legales o precedentes, e idealmente apoyado en procesos de diálogo con distintos sectores sociales, incorporando a todos los afectados de algún modo por esa decisión.

El gobierno debe proporcionar estas justificaciones de manera pública y periódica para permitir el control ciudadano mediante el debate y el escrutinio públicos; la explicación y justificación de las decisiones ayuda a hacer posible el control público. La publicidad de las explicaciones y justificaciones que fundamentan las decisiones permite evaluar la eficiencia del ejercicio gubernamental en el cumplimiento de las metas establecidas para políticas específicas.

2.3.3 Tercera dimensión: Sanción

La tercera dimensión de la rendición de cuentas se refiere a la posibilidad de investigar, controlar y sancionar a los funcionarios públicos por cualquier trasgresión o comportamiento contrario a los deberes de su cargo público. Es necesario prever consecuencias para eventuales transgresiones, de modo que haya una auténtica rendición de cuentas. Esta dimensión se hace efectiva a través de distintos mecanismos institucionales, como las instancias judiciales, los mecanismos de control político y de remoción de funcionarios, o bien a través de organismos especializados de control con capacidad para investigar, hacer recomendaciones y/o imponer sanciones.

⁹⁵ Un ejemplo notable de avances en esta área lo constituye el caso de México y el Instituto Federal de Acceso a la información (IFAI).

A fin de clarificar las formas que asumen los mecanismos de control y, en consecuencia, el modo en que se imponen las sanciones, es importante distinguir de qué manera se ejerce el control, tanto desde la perspectiva del agente de control como desde la del sujeto de la rendición de cuentas. Los mecanismos para promover la rendición de cuentas han descansado tradicionalmente en un control “colectivo” del funcionamiento de las instituciones y de la conducta de los servidores públicos, como en el caso de las veedurías ciudadanas. Sin embargo, más recientemente, un nuevo tipo de mecanismos de fiscalización “individual”, por ejemplo, mediante los sistemas de recepción de quejas, han cobrado importancia.

2.4 Características de la rendición de cuentas

Para distinguir a la rendición de cuentas de conceptos diferentes, a continuación se presenta una lista de sus cinco características principales identificadas por el autor Luis Carlos Ugalde y que considero engloban este concepto:

- Delegación: La rendición de cuentas implica la delegación de autoridad y responsabilidad de un sujeto “A” llamado *mandante* o *principal* a otro sujeto “B” llamado *mandatario* o *agente*⁹⁶
- Representación: La delegación de autoridad significa que el *agente* (sujeto B) representa al *principal* (sujeto A) y actúa en su nombre por lo que debe rendirle cuentas de todo lo que decide y hace en su nombre.
- Responsabilidad mutua: La rendición de cuentas implica una responsabilidad dual. Por un lado la obligación permanente del agente (B) para ofrecer información detallada de sus actos a su principal para monitorear las acciones del agente, detectar posible incumplimiento y sancionarlo.
- Sanciones: Cuando la rendición de cuentas muestra que el agente (B) incumplió sus responsabilidades, el principal (A) tiene mecanismos para imponerle castigos y sanciones.
- Contrato: La delegación de autoridad del principal al agente implica algún tipo de contrato, ya sea de carácter informal a través de acuerdos verbales o

⁹⁶ Ugalde, Luis Carlos, ob. cit. p. 13. El modelo de rendición de cuentas principal- agente, utiliza estos términos para denotar que el término “principal” hace referencia al sujeto que delega autoridad y el término “agente” para aquel sujeto que recibe el mandato o autoridad.

sociales, o de carácter formal a través de leyes y reglas escritas. En el primer caso el contrato informal implica sanciones informales (rechazo comunitario, pérdida de confianza, destierro social), mientras que en el segundo caso las sanciones son formales (revocatoria de mandato, penas administrativas y/o penales, entre otras). En el ámbito de las relaciones políticas, la mayoría de los contratos son formales y escritos (leyes, reglamentos, estatutos) y establecen sanciones formales de tipo administrativo, civil, o penal en caso de incumplimiento; así por ejemplo, el contrato superior y más comprehensivo de las democracias son las Constituciones, y son complementadas con leyes secundarias y reglamentos.

2.5 *Clasificación de la rendición de cuentas*⁹⁷

La clasificación que ha sido ampliamente aceptada sobre rendición de cuentas, fue propuesta por Guillermo O'Donnell que la divide en horizontal y vertical⁹⁸.

2.5.1 *Rendición de cuentas horizontal*

Esta vía de rendición de cuentas supone la vigilancia de los órganos del Estado por parte de otras instituciones, también estatales, dotadas de autonomía para ejercer funciones de fiscalización. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los diferentes ámbitos de gobierno, deben rendirse cuentas entre sí y frente a otras instituciones autónomas cuya tarea es revisar su comportamiento. Se habla de rendición de cuentas en tanto se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí.⁹⁹ Un ejemplo típico de ello es la Contraloría General del Estado, y los organismos de control delineadas en todas las democracias modernas, donde lo estatal se regula a sí mismo

⁹⁷ La rendición de cuentas es un concepto global que acepta clasificaciones de acuerdo a diversos criterios. Por ejemplo, se puede clasificar de acuerdo al sujeto de la rendición, dando diversos tipos, entre éstos la rendición legislativa, gubernamental, burocrática, judicial y militar.

⁹⁸ O'Donnell, Guillermo, *Delegative Democracy*, Journal of Democracy, 1994, p. 55-69; citado por Isunza Vera Ernesto y Olvera, J. Alberto, *Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía*, ob. cit. p. 342.

⁹⁹ Algunos autores han criticado la definición de O'Donnell por no incluir los actores no estatales. Andreas, Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, 2004, ob. cit. por ejemplo, dice que muchos actores ajenos al Estado participan en los procesos de rendición de cuentas, pero concluye diciendo que la asimetría de recursos es tan grande entre ambos grupos de actores que la convierte en un mecanismo ineficaz. Por su parte Schmitter dice que una grave omisión de O'Donnell es el no incluir a grupos sociales y medios de comunicación en la rendición de cuentas horizontal porque ellos fortalecen ese tipo de rendición. Véase Philippe Schmitter "Comments on Horizontal Accountability", en Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, ob. cit. p. 31.

En la rendición de cuentas horizontal, los poderes Ejecutivo, Legislativo, y Judicial¹⁰⁰, además de cumplir sus funciones propias, tienen también la responsabilidad de fiscalizarse mutuamente con base en el principio de pesos y contrapesos. La pregunta ¿Quién vigila al vigilante? encuentra parcialmente respuesta en la rendición de cuentas horizontal. Josep Colomer¹⁰¹ citado por el autor Luis Carlos Ugalde, lo ha expresado en el ilustrativo juego infantil de la piedra, el papel y las tijeras. El modelo es transitivo: A>B, B>C, C>A; dicho de otra forma, la piedra vence a las tijeras, éstas vencen al papel, y el papel vence a la piedra, se forma un círculo en el cual nadie logra imponerse sobre los demás. De manera similar opera la relación entre los poderes de gobierno, la similitud descansa en el desenlace: en ambos casos nadie se impone sobre los demás y ello produce balance. Si algún poder, teórica y constitucionalmente, tuviera facultades para regular el ejercicio de los otros poderes, el principio de pesos y contrapesos se debilitaría y la rendición de cuentas horizontal sería unidireccional y terminaría por facilitar la arbitrariedad y la discrecionalidad del poder más fuerte, lo mismo tratándose del Ejecutivo que del Legislativo¹⁰².

Es un control esencialmente político, si bien en el caso del Poder Judicial se argumenta que el control de constitucionalidad que realiza es en parte político y en parte legal¹⁰³, lo cual debe ser entendido como un control mutuo, entre pares que están jerárquicamente en pie de igualdad.

¹⁰⁰ En el caso de nuestro país se agregan las funciones de Transparencia y Control Social y la Electoral

¹⁰¹ Colomer, Joseph, *La transición de la democracia: el modelo español*, Anagrama, Madrid, 1998, citado por Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia*. Ob. cit. p. 13.

¹⁰² Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas en Cultura de la rendición de cuentas*, num. 1, Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, México, 2001. Según este autor “un Ejecutivo fuerte en exceso, lleva a los linderos del absolutismo. En cambio un poder Legislativo dotado de más poder que su contraparte ejecutiva, llevará en un plazo relativamente corto a una situación de parálisis e ingobernabilidad. En este último caso un jefe de gobierno contará con tan poco poder que no puede ejercerlo con eficacia.”

¹⁰³ Salgado, Pesantes Hernán, en *Justicia, Libertad y derechos humanos*, Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante: Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José Costa Rica, 2003, p. 160. Realiza una distinción entre control político y control jurídico. El primero tiene un carácter subjetivo en el sentido de que se basa en criterios de confianza y de oportunidad, la valoración se basa en la libre apreciación de quien juzga, entraña siempre una decisión política basada en razones políticas, de manera general no posee efectos sancionadores, solamente en aquellos casos en que el ordenamiento jurídico lo ha previsto, los agentes o personas que realizan el control político son determinados en virtud de su condición política, no interviene su preparación y conocimientos jurídicos como ocurre en los órganos jurisdiccionales. El control jurídico en cambio tiene un carácter objetivo pues se fundamenta con mayor rigor en normas del Derecho, el elemento voluntarista que se observa en el control político no se lo tiene en el control jurídico ya que no existe la libertad de decidir cuándo y cómo se ejerce el control.

La división de poderes procura evitar abusos en el ejercicio del gobierno: el Ejecutivo dirige y asegura la eficiencia de la administración pública y pone en práctica la voluntad popular; el Legislativo expresa las preferencias y las demandas ciudadanas en la legislación, y el Judicial protege sobre todo (según la teoría del control de constitucionalidad que se adopte) los derechos de las minorías y grupos desaventajados, y las reglas del proceso democrático. Unos fueron concebidos para contener los excesos y las ambiciones de los otros.

Cabe destacar que un arreglo de separación de poderes con instituciones de rendición de cuentas puede ser insuficiente para prevenir y evitar desviaciones si el poder está concentrado ya que a decir de Luis Carlos Ugalde¹⁰⁴ “las instituciones no dividen el poder donde el poder no se encuentra dividido. Para un ejercicio efectivo de rendición de cuentas horizontal es necesario compartir el poder de modo que ningún actor sea tan poderoso como para decidir por sí mismo el proceso político de principio a fin.

Por lo general, los mecanismos de control horizontal de los tres poderes del Estado incluyen facultades para lo siguiente:

Legislativo.- Citar a los ministros del Poder Ejecutivo para demandar explicaciones. Remover por juicio político a ciertos funcionarios de los otros poderes; controlar la ejecución del gasto por parte del Poder Ejecutivo; crear comisiones especiales de seguimiento o investigación sobre algún asunto determinado. Intervenir en la designación de algunos funcionarios, en especial los integrantes del Poder Judicial.

Ejecutivo.- Vetar leyes que aprueba el Congreso, intervenir juntamente con el Senado en la designación de jueces y otros funcionarios (militares, diplomáticos).

Judicial.- Controlar la constitucionalidad de las leyes dictadas por el Poder Legislativo, analizar la validez de las decisiones, acciones u omisiones de los funcionarios públicos, en especial decretos y resoluciones de funcionarios del Poder Ejecutivo, y eventualmente, dictar su inconstitucionalidad o nulidad, sancionar a funcionarios por la comisión de delitos de corrupción, entre otros.

En el caso ecuatoriano como ya se señaló con anterioridad, a la clásica división de poderes se han agregado dos funciones adicionales:

¹⁰⁴ Ugalde, Luis Carlos, ob. cit. p. 28. Si un partido controla el Ejecutivo y además posee una amplia mayoría en el Parlamento, y si ese esquema se repite con frecuencia después de cada proceso electoral, el jefe de gobierno encontrará poca resistencia en sus políticas y ejercicio

Transparencia y control social.- El Consejo de Participación Ciudadana, nuevo Organismo que integra el llamado “cuarto poder” tiene como funciones principales promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana e impulsar y establecer mecanismos de control social, además de la designación de varias autoridades.

Electoral.- Garantizar el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio.

Si bien la división de poderes es un elemento básico de la democracia moderna, en la práctica de los sistemas presidenciales está sujeta a dos problemas particulares: por un lado, la falta de acuerdo entre los distintos poderes puede llevar a un estancamiento o punto muerto que obstruye o impide la toma de decisiones y el desarrollo de la agenda de gobierno; por otro, cuando el Congreso o Asamblea en el caso ecuatoriano, está en manos del mismo partido del presidente, y no ejerce de manera efectiva su función de control y balance, la división institucional pierde su efecto en la práctica, lo cual deja a la presidencia con mayor margen de actuación. Un buen diseño institucional y la voluntad y capacidad política para solucionar diferencias son cruciales para una efectiva división de poderes¹⁰⁵.

Adicionalmente, los conflictos entre poderes pueden provocar crisis institucionales profundas, por eso es que, con el fin de evitarlas, a veces no se cumple con el control efectivo.

Además de las razones citadas, según O'Donnell¹⁰⁶ los controles horizontales presentan otras limitaciones importantes:

- Actúan en forma reactiva y no preventiva.
- Actúan en forma intermitente y no permanente, dado que deben cumplir con múltiples mandatos constitucionales ajenos a su actividad de control y no pueden dar seguimiento detallado y cotidiano al ejercicio de gobierno.

¹⁰⁵ Ana María Mustapic, “Oscillating relations: President and Congress in Argentina”, *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 23-47, en *El fortalecimiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos: Construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil*, ob. cit. p. 23.

¹⁰⁶ O'Donnell, Guillermo, ob. cit. p. 115.

- Los conflictos de poderes están teñidos de sospechas partidarias o de intereses políticos, que deslegitiman las denuncias o alegaciones de faltas al deber de rendición de cuentas de los funcionarios.

- Son un instrumento de control tosco para la creciente complejidad de las agencias estatales y sus políticas.

- Es un control amplio que no supervisa la totalidad de las labores de gobierno de forma detallada y comprensiva.

- Depende de que el órgano Legislativo ejercite su función de contrapeso y corre también el riesgo opuesto de estancamiento si falta capacidad y voluntad política para dirimir diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Es así que podemos concluir en que la división de poderes es un elemento básico para la rendición de cuenta en los regímenes presidenciales; sin embargo, la democracia horizontal, con distribución del poder, agencias públicas para la fiscalización y supervisión mutua entre poderes, es insuficiente para asegurar transparencia, responsabilidad y legalidad en las acciones de gobierno. Debido a estas limitaciones, una rendición de cuentas efectiva requiere servirse de otros mecanismos que complementen su función de control; el voto de los electores, así como la labor de las agrupaciones ciudadanas y de los medios de comunicación son instrumentos que complementan la rendición de cuentas para el propósito de que el gobierno rinda cuentas; siendo así necesaria la rendición de cuentas vertical.

2.5.2 La rendición de cuentas vertical

Describe una relación entre desiguales (rendición burocrática en la que un superior jerárquico trata de controlar a sus subordinados, o bien, la rendición electoral en la cual los votantes juzgan y vigilan a los representantes). De acuerdo con la clasificación de O'Donnell, la rendición de cuentas vertical se divide en dos: la electoral y la social vertical. La primera se refiere al control que ejercen los electores mediante el voto. El control social (social accountability) en cambio corresponde al control que ejerce la sociedad civil mediante instrumentos como la auditoría social y la vigilancia ciudadana.

2.5.2.1 Rendición de cuentas vertical electoral

Las elecciones son el mecanismo tradicional y fundamental para ejercer el control en un régimen democrático representativo. Mediante las elecciones, los ciudadanos tienen la oportunidad de reemplazar a los gobernantes sin poner en peligro la continuidad y estabilidad del sistema político, además de facilitar la agregación de preferencias individuales para llegar a la toma de decisiones colectivas en condiciones de igualdad. Esta forma de control se basa en una relación jerárquica entre actores desiguales, que es distintiva de la democracia representativa: los ciudadanos autorizan a sus representantes a ejercer el poder político, pero dentro de un marco institucional que asegura responsabilidad y la rendición de cuentas de los agentes autorizados.

Aunque el voto ciudadano carece de efectos vinculantes y de sanciones en caso de que un gobernante no cumpla sus promesas de campaña, sirve para advertir a los gobernantes y legisladores que un ejercicio incorrecto de la función pública tiene consecuencias y ello tiende a estimular la responsabilidad del gobierno. Los electores pueden ejercer sanciones al no reelegir al partido en el gobierno o castigar a un representante negándole un segundo período.

Sin embargo, el tipo de control que se ejerce a través del acto electoral no es suficiente para garantizar la gobernabilidad¹⁰⁷. Las elecciones presentan limitaciones intrínsecas como mecanismo de control y rendición de cuentas. En primer lugar, existe un problema de asimetría de información, ya que resulta imposible para los ciudadanos conocer todas las decisiones tomadas por cada representante. En la medida en que los votantes tienen que premiar o castigar múltiples decisiones a través de un solo acto (su voto), se ven obligados a priorizar sus preferencias y votar un “paquete” o propuesta cerrada.

En segundo lugar, las elecciones operan sólo como un mecanismo de control a posteriori, el ciudadano deposita su confianza en los representantes sin darles instrucciones específicas y sin garantías de los resultados que vayan a producirse; en la práctica, delega su autoridad por completo durante los períodos que median entre las elecciones, a lo largo de los cuales cuenta con mecanismos limitados para hacer oír su voz. Además, el control mediante las elecciones, aun cuando ocurre de manera periódica, se limita a ser una acción

¹⁰⁷ Peruzzotti Enrique, La política de accountability social en América Latina en Controlando la política, ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas, ob cit. p

aislada que se realiza sólo en ocasiones específicas, y así deja el poder en manos de los gobernantes por largos períodos de tiempo, sin permitir un control continuo ni actuar sobre acciones particulares, las elecciones sólo aplican a un número limitado de funcionarios públicos (los electos), además debido que en varios países hay muy altos niveles de abstención, o bien que en otros como en el caso de nuestro país, hay un voto obligatorio que fuerza a los ciudadanos a calcular sus actos, en éstos existe un gran riesgo de que los políticos ejerzan acciones de clientelismo y patronazgo para verse favorecidos con el voto. Pero quizá el factor más importante que incide en la escasa efectividad de las elecciones como un mecanismo de control social, es el hecho de que los bajos niveles de educación y la mala calidad de los medios de comunicación, conducen a los ciudadanos a tener una escasa información acerca de las acciones del Estado, de las diferencias entre partidos políticos y sobre los candidatos.

Además de las limitaciones que presentan las elecciones en sí mismas como instrumentos para hacer efectivo el control vertical, la naturaleza del sistema electoral y las características de la organización de los partidos en contextos particulares también afectan su capacidad para ofrecer a los ciudadanos un instrumento efectivo de control. Las limitaciones de las formas de control electoral, así como la preocupación generada por las crisis de representación y de los partidos políticos, han incrementado la atención que se dedica a otras formas de control en los regímenes democráticos.

2.5.2.2 Rendición de cuentas social

Este control se lleva a cabo verticalmente mediante la fiscalización o el monitoreo ciudadano de los actos de gobierno. A diferencia del control electoral, el control social puede hacerse de modo continuo y se dirige a temas específicos, políticas públicas concretas o funcionarios¹⁰⁸. Puede también contribuir a fortalecer el control horizontal que se ejerce a través de la división de poderes o mediante órganos de control.

El control social conlleva sanciones que son en muchos casos más simbólicas que formales¹⁰⁹, pero pueden tener un gran impacto en controlar, modificar y corregir las políticas públicas. Al mismo tiempo, es por esta limitación que resulta de particular

¹⁰⁸Peruzzotti Enrique y Smulovitz Catalina, en El fortalecimiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos: Construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil, ob. cit. p. 30. El control social no se ajusta necesariamente a calendarios electorales específicos, sino que se ejerce de modo continuo; al igual que los mecanismos de control horizontal, los mecanismos sociales permiten fiscalizar los procedimientos y actuaciones llevados a cabo por los funcionarios públicos.

¹⁰⁹ Ibidem.

importancia que se establezcan vínculos entre las iniciativas de control social y otras formas de control capaces de imponer alguna sanción institucional, como los órganos especializados de control o alguno de los poderes del Estado.

El concepto de control social se refiere a un amplio rango de acciones y mecanismos de control que simples ciudadanos, comunidades, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación independientes utilizan para exigir cuentas a quienes ejercen funciones públicas; éstas acciones pueden darse en distintos niveles de gobierno (local o nacional), dirigirse a cualquiera de los distintos ámbitos del Estado, y abarcar una variedad de temas (conducta política; gasto y distribución de recursos públicos; programas sociales; cuestiones de fortalecimiento institucional o gobernabilidad; servicios de salud, educación, vivienda, etcétera).

La recolección y difusión de información es un elemento clave. Los ciudadanos monitorean el ejercicio de funciones públicas recogiendo y difundiendo información crítica (sobre la ejecución del presupuesto, el uso de fondos públicos, etc.)¹¹⁰. Esta información permite identificar irregularidades e ineficiencias, evaluar el desempeño, y detectar posibles casos de corrupción.

La información proviene tanto de organismos públicos como de quienes interactúan a diario con tales organismos (por ejemplo, usuarios de servicios públicos). Una vez recogida la información, ésta debe sistematizarse e interpretarse para poder utilizarla. La difusión de información permite que los ciudadanos tengan conciencia de la importancia de ciertos temas y demanden cuentas a quienes ejercen funciones públicas de modo informado; además, ayuda a traducir al lenguaje común normas o procedimientos complejos, y permite acortar la distancia entre la ciudadanía y las agencias del Estado.

Los medios desempeñan un papel fundamental para el control social porque dan visibilidad a las denuncias de otros actores sociales, y ponen en evidencia los déficits de los órganos y mecanismos de control, lo que eleva los costos de la inacción por parte de éstos. En consecuencia, los medios contribuyen a estimular la actuación de los órganos especializados de control o de otros organismos públicos con capacidad y poder para

¹¹⁰ World Bank, *From Shouting to Counting. A New Frontier in Social Development*, Washington DC, Participation and Civic Engagement Group, The World Bank, 2004.

imponer sanciones¹¹¹. Esas sanciones se pueden transformar en un castigo en las urnas; o bien, pueden detonar procesos de fiscalización por el Congreso (Asamblea) o Poder Judicial hasta concluir incluso en una sanción penal o administrativa, propia de la rendición de cuentas horizontal.

A pesar del potencial de los mecanismos de control social para hacer efectiva la rendición de cuentas, éstos presentan también limitaciones y algunos riesgos. Un riesgo evidente es el de captura de los agentes de control social por parte de las agencias a las que teóricamente se trata de monitorear y fiscalizar. Otro factor que debe considerarse son los problemas de capacidad y recursos limitados de las organizaciones de la sociedad civil en ciertos contextos. Además, los mecanismos de control social tienen en muchos casos un poder de sanción sólo simbólico, por lo que resulta problemático hacer efectivas esas sanciones y obligar a los funcionarios públicos a cambiar sus decisiones. La respuesta al problema de cómo hacer efectivas las sanciones sociales ha recibido diversas respuestas; una de las más importantes es la de fortalecer la cooperación con los órganos especializados de control.¹¹²

Por último, los medios como agentes de control social presentan problemas específicos, tales como el exceso de “denuncismo” o la captura por grupos de interés.¹¹³ Este es el mecanismo que se estima es el más idóneo para realizar un efectivo control de los poderes públicos, y que será objeto de un exhaustivo análisis más adelante.

¹¹¹ Sobre el papel de los medios como agentes de control social y las transformaciones de los medios en el contexto latinoamericano, véase Enrique Peruzzotti, “Media scandals and social accountability: Assessing the role of the Senate in Argentina, op. Cit.32.

¹¹² Por ejemplo, Nuria Cunill Grau (ibíd., pp. 122-3) indica la necesidad de institucionalizar los controles sociales a través de la adopción de un marco legal. Por su parte, Peruzzotti y Smulovitz (*Enforcing the Rule of Law...*, op. cit.) señalan los beneficios de combinar múltiples estrategias de control social y múltiples formas de rendición de cuentas.

¹¹³ El abuso de las denuncias y los escándalos mediáticos que no están fundados en una sólida investigación y un cuidadoso manejo de las fuentes presenta riesgos claros; uno de los más importantes es el de crear grandes expectativas de sanción que después se verán insatisfechas por las respuestas institucionales; como resultado de esto, puede erosionarse severamente la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

2.5.3 Rendición de cuentas diagonal o transversal¹¹⁴

Se ejerce a través de instituciones de Estado ciudadanizadas y que desde el espacio de la sociedad civil ejercen el control de funcionarios públicos. Implica la participación de la ciudadanía que debe cumplir funciones de guardián. Esto último en opinión de Ackerman “quiebra el monopolio ejercido por el Estado en la responsabilidad de control ejecutivo de los funcionarios públicos.”¹¹⁵ Un ejemplo de este mecanismo de rendición de cuentas se encuentra en los Consejos Ciudadanos que asumen funciones de auditoría al ejercicio del presupuesto, adquisiciones gubernamentales, etc.

Esta forma de rendición de cuentas es dirigida a través de las Instituciones el Estado; y por lo tanto se extiende atravesando de un lado a otro, desde el espacio de la sociedad civil hasta dentro del Estado. La rendición de cuentas transversal son aquellos mecanismos, que si bien son instituciones del Estado, están diseñadas y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de ciudadanos independientes y autónomos que no representan pero si ejemplifican las cualidades de la sociedad. Una semejanza con los mecanismos sociales es que los transversales no se restringen a realizar su función de control de manera directa con los funcionarios públicos sino que también pueden poner en marcha los mecanismos horizontales de rendición de cuentas.

2.5.4 Relación entre los modelos de control horizontal y vertical

Debido a que cada una de las formas de rendición que he analizado no son suficientes individualmente, es necesario combinar los aspectos positivos de cada uno a fin de obtener un sistema bien consolidado de lucha contra la corrupción. Los distintos modelos de control no son excluyentes, sino que coexisten y se refuerzan mutuamente. En muchas ocasiones, cuando uno de estos modelos de control funciona, provoca un efecto disparador para que los otros mecanismos de control se pongan en marcha¹¹⁶. Un efecto

¹¹⁴ Isunza, Vera Ernesto, Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas en Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil, participación ciudadana y control social, coordinadores Ernestos Isunza Vera y Alberto J. Olvera, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México 2006, p. 282.

¹¹⁵ Ackerman, John M. Sinergia Estado –sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial, Documento de Trabajo del Banco Mundial No. 31 Banco Mundial, Washington, 2004.

¹¹⁶ Por ejemplo, el control social, a través de un informe de monitoreo de una organización de la sociedad civil, sirve para que un fiscal u otro organismo de control abran una investigación o auditoría. En otras ocasiones, son ciudadanos particulares quienes ponen en marcha los organismos de control del Estado a partir de denuncias, o mediante la presentación de distintas acciones; otras veces son los fiscales o los organismos de auditoría quienes presentan una denuncia contra un funcionario del Poder Ejecutivo, la cual, si es

importante del control social, que a su vez deriva en una de las condiciones necesarias para que éste sea efectivo, es la activación de mecanismos horizontales de control. Se debe procurar fortalecer la rendición de cuentas a través de la presión que pueden ejercer desde fuera del gobierno los ciudadanos, los medios y las organizaciones de la sociedad civil. Esta presión se produce cuando un movimiento social se organiza y moviliza en relación con una demanda o un reclamo particular; cuando los medios difunden una determinada movilización y demanda social o llevan a cabo sus propias investigaciones sobre asuntos específicos, y cuando individuos o grupos activan agencias de control, procedimientos judiciales, o internacionales.

Los mecanismos de control social pueden activar mecanismos horizontales de control de modo directo o indirecto. La activación de instituciones con capacidad para imponer sanciones es fundamental para hacer efectivo el control social.

La cooperación entre órganos de control especializado y agentes de control social presenta importantes beneficios, y contribuye a fortalecer la rendición de cuentas y, por ende, la gobernabilidad. Se trata de una cooperación beneficiosa para ambos: por un lado, los órganos de control especializado proporcionan valiosa información que puede ser utilizada por la sociedad civil para demandar de los gobiernos que respondan a las irregularidades detectadas; a su vez, por medio de mecanismos de control social, la sociedad civil proporciona información a los órganos de control para cumplir sus funciones de modo más efectivo. El trabajo conjunto de la sociedad civil y las agencias especializadas de control requiere el establecimiento de canales, estrategias y mecanismos concretos de cooperación.

2.6 *Herramientas de la rendición de cuentas social*

Las herramientas para el ejercicio del control social, desde sus propias definiciones y alcances se puede constatar que pueden ser adaptadas para controlar tanto el ejercicio del poder (control político), como la gestión institucional (manejo de fondos). Como toda herramienta, responde al objeto y a los objetivos¹¹⁷.

Desde el control político, facilitarían el control de las propuestas iniciales de los gobiernos y su posterior coherencia ideológica-política-económica, concretada en la

difundida a través de los medios de comunicación, puede poner en marcha la maquinaria de control del Poder Legislativo, a través de pedidos de informes o la creación de comisiones de investigación.

¹¹⁷ Santillán, Peralvo Fabiola, Buscando caminos para el desarrollo, ob. cit. p. 344.

determinación de políticas públicas, asignación del presupuesto general del Estado para las mismas, y posicionamiento nacional.

Entre las principales herramientas de control social podemos citar:

a) Revocatoria de mandato.- Esta herramienta se la emplea generalmente en los ámbitos locales, aunque a partir de la adopción de la Constitución del 2008, se la admite para todas las autoridades de elección popular. Esta forma de democracia directa fue desarrollada en otro capítulo de este trabajo por lo que no será analizada a profundidad.

b) Información.- En un estado democrático se establecen condiciones institucionales que permiten controlar el poder político a través de un sistema de pesos y contrapesos, esto supone que los ciudadanos, en el marco de la ley, puedan actuar como un contrapeso efectivo frente al poder político. Para ello deben tener acceso a la información sobre los asuntos públicos y estar en condiciones de seguir con detalle cada una de las etapas del proceso político¹¹⁸. La información juega un rol importante dentro de la democracia, y ahora lo es en mayor medida por los procesos de transición y consolidación democrática.

Una aspiración fundamental de la democratización consiste en mejorar el modo de informar el proceso político y, a través de un involucramiento directo de la ciudadanía, brindar a ésta la oportunidad de incrementar su participación y lealtad hacia el sistema político y sus procesos. Sin embargo únicamente ciudadanos bien informados pueden participar exitosamente en el proceso político democrático. La accesibilidad implica la solicitud por parte de aquellas personas interesadas en conocer y obtener la información, a través de la creación de estructuras que fomenten la comunicación entre ciudadanía y gobierno, y que logren el objetivo de alcanzar el acceso universal a la información¹¹⁹.

¹¹⁸ En una democracia si bien es cierto hay un sistema de pesos y contrapesos entre los órganos del gobierno, realmente quien debe tener la última palabra en esto es el ciudadano quien, para ejercer a plenitud sus derechos y transformar las instituciones políticas, requiere de un elemento fundamental que se llama información. Sin información no hay democracia, porque es la condición fundamental de ésta.

¹¹⁹ Marván, Laborde, María y Corona Copado Roberto. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: una institución para la rendición de cuentas en México en Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, 2006, p. 571.

Una política estatal de apertura a la información reporta varios beneficios prácticos. En primer lugar, el acceso a archivos públicos permite que los ciudadanos de seguimiento a asuntos específicos en los que están interesados, y facilita la comunicación entre éstos y los servidores públicos, aún o especialmente cuando no haya cobertura de los medios de comunicación.

En segundo lugar, el propio gobierno se puede beneficiar por ser el mayor colector, usuario, archivador y productor de información, ya que puede controlarse a sí mismo de una manera mejor, al permitirse administrar y coordinar con toda la información disponible los diversos programas y políticas que emprende para gestionar recursos, ejecutar funciones, medir el desempeño y prestar servicios. En tercer lugar, la apertura permite que los ciudadanos conozcan con mayor profundidad e incluso participen en los procesos decisorios del gobierno, al mismo tiempo que le habilita para fincar responsabilidades a los funcionarios públicos por sus decisiones y acciones. Por último una ciudadanía informada es baluarte de un gobierno de apertura, no un inconveniente tolerable o algo que deba ser ignorado cuando el gobierno tenga asuntos más importantes que atender.

Se dice que la información es la “liquidez de la rendición de cuentas”, puesto que es como la sangre que debe correr y fluir por todo el cuerpo institucional, con la mayor transparencia, veracidad, exactitud, confiabilidad posible. La información debe estar accesible a la ciudadanía y puesta a su disposición en la web de la respectiva entidad pública, para facilitar el escrutinio de la sociedad civil que costea con el pago de los tributos al Estado.

En este contexto resulta casi natural comprender que garantizar el acceso a la información pública gubernamental favorece el ejercicio democrático del poder y propicia la generación de una cultura política en la que la rendición de cuentas, caracterizada por el involucramiento de los ciudadanos en las acciones y decisiones del gobierno y por la exigencia de responsabilidad hacia los servidores públicos, es parte inherente del sistema político, paso importante para alcanzar el pleno desarrollo económico del Estado. Con más y mejor información, el ciudadano estará en mejores condiciones para evaluar su gobierno y para tomar decisiones.

c) Veedurías ciudadanas.- Herramienta que posibilita a los ciudadanos ejercer el control social sobre los actos del Estado y sus instituciones de gobierno, para

fortalecer la vigencia de los principios constitucionales tales: coherencia, democracia, transparencia, ética, equidad, eficiencia, eficacia, en la adopción e implementación de políticas públicas.

Las veedurías ciudadanas constituyen espacios de participación y demanda de opinión e intervención en los objetivos, propuestas y acciones para el cumplimiento del interés general, para investigar y conocer los procedimientos y formas de gobernar y de ejercer el servicio público. También son los espacios para fomentar la participación social y de exigir derechos, deberes y responsabilidades, como participar en la vida democrática del país no solo en el derecho al voto sino en la participación efectiva en la vida política del país.

Generalmente, al ser operativizadas, se reducen al establecimiento de procesos que se requieren para vigilar una actividad determinada (un proyecto un control) de una organización y/o el comportamiento de un directivo y/o funcionario en el ejercicio de su puesto de trabajo; esto es restringen su accionar a temas puntuales.

d) Otras herramientas

- Presupuestos participativos
- Manual de participación y control social (sociedad civil)
- Manual de rendición de cuentas (funcionarios públicos)
- Manual de procedimientos municipales
- Manual de procedimientos provinciales
- Página web de las instituciones estatales
- Formularios de petición de información
- Tecnologías de información y comunicación

2.6.1 *Lógica temporal de la rendición de cuentas*¹²⁰

Normalmente se piensa en la rendición de cuentas como un ejercicio para realizar después que el acto bajo escrutinio se llevó a cabo.¹²¹ Sin embargo, la rendición de cuentas debe pensarse como una totalidad formada por tres posibles momentos oportunos para la participación de la sociedad civil¹²²: antes (rendición de cuentas prospectiva), durante (rendición de cuentas procesal) y después (rendición de cuentas retrospectiva) del acto de autoridad del que se rinde cuentas.

Desde un eje temporal, un primer momento es el diseño de las políticas públicas en el que los miembros de la sociedad civil organizada deben participar de la manera más activa posible. La exigibilidad de la realización de los derechos y su contingente práctica de rendición de cuentas en esta fase requiere de alguna normatividad que eleve a rango vinculante las consultas a los afectados por las acciones del Estado (o de cualquier institución ligada a la rendición de cuentas), esta es la llamada rendición de cuentas prospectiva.

La *ejecución* de las políticas públicas es el segundo momento en el que la sociedad civil puede involucrarse en la rendición de cuentas; ya que es en los espacios microsociales donde las políticas públicas toman corporeidad y donde precisamente se redefinen las macropolíticas y los macro discursos. Ésta fase es la llamada rendición de cuentas procesal.

El tercer momento clave para la participación de la sociedad civil en la rendición de cuentas es el más conocido y practicado: la *evaluación* de las políticas públicas. El control sobre la política pública debe realizarlo un actor societal diferente a aquel que la ha ejecutado coordinadamente con el Estado. A este mecanismo ex post de rendición de cuentas se lo denomina retrospectiva.

¹²⁰ Isunza, Vera Ernesto, Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestates, proyectos políticos y rendición de cuentas en Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social, coordinadores Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, 2006., p. 287.

¹²¹ Es el sentido de los informes periódicos de los gobernantes sobre su gestión ante el Poder Legislativo y los medios de información.

¹²² Olvera, Alberto, e Isunza Vera Ernesto, ob. cit. nota , p. 350

2.6.2 Lógica temática de la rendición de cuentas

Según Hugo Alfonso Muñoz¹²³ y Miguel Gutiérrez, hay tres tipos de rendición de cuentas: 1) política: que utiliza el escrutinio público, los informes, el escrutinio del financiamiento y el prestigio de la política; 2) legal: que se basa en la eficiencia y el respeto a la ley, la justicia pronta y expedita, las normas de conducta probas y la atención de quejas¹²⁴; y 3) administrativa: que se sustenta en la elaboración de objetivos y recursos con transparencia, en los controles e indicadores así como en la realización de la función pública con ética y responsabilidad.

La rendición de cuentas legal exige tener los recursos técnicos y financieros que implica cualquier denuncia y seguimiento de juicio, además, ésta forma de control implica la existencia de un marco jurídico que abra a la sociedad civil la posibilidad de exigir sus derechos, entre ellos el de controlar los actos de gobierno.

La rendición de cuentas política, en cambio es la que está al alcance de la sociedad civil, en el sentido de que puede ser realizada a partir de la movilización popular y de acciones dirigidas a influenciar a los distintos poderes del Estado y a la opinión pública. Es así que solamente una combinación de la rendición de cuentas legal y la rendición de cuentas política puede hacer eficiente la acción civil, ya que sin presión política no es fácil obligar a las instituciones jurídicas a apegarse a la ley.

2.7 Componentes de la rendición de cuentas

Los componentes de la rendición de cuentas en una democracia podrían ser definidos de la siguiente manera:

Transparencia: Existen medios eficaces para conocer y verificar oportunamente la autoría de las acciones.

Voluntad política: Hay voluntad de las y los líderes de asumir las consecuencias políticas, legales y administrativas correspondientes a sus acciones.

¹²³ Muñoz, Hugo Alfonso, ob. Cit.

¹²⁴ Peruzzotti, Enrique y Smulovitz Catalina, ob. cit. Para estos autores la rendición de cuentas legal está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente; mientras que la rendición de cuentas política sería “la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias.

Marco jurídico institucional: Existen normas legales que otorgan atribuciones a diversos órganos de control con capacidad técnica y administrativa para velar y hacer cumplir a los gobernantes las consecuencias de sus actos.

Cultura cívica: Valores y creencias que estimulan la ciudadanía, la solidaridad cívica, la vigilancia sobre la honestidad y transparencia en el ejercicio de asuntos de interés público.

CAPÍTULO III

LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO MECANISMO DE CONTROL SOCIAL EN EL CONTEXTO ECUATORIANO

La emergencia del denominado control social en los últimos años, en América Latina y en nuestro país, se ha dado en un contexto caracterizado por la desconfianza de la ciudadanía en el aparato estatal, en la deslegitimación de los sistemas democráticos y particularmente de los partidos políticos, así como el incremento visible de la corrupción.

Pese a los graves problemas del mal manejo de los fondos públicos, los sistemas de control estatal solían ser meros procesos burocráticos que intentaban justificar el cumplimiento de normas y procedimientos pero que difícilmente hacían posible sancionar los actos corruptos y menos aún valorar la eficiencia y eficacia del desempeño del aparato estatal. Estos procesos demostraron ser insuficientes, siendo incluso afectados por los mismos males que pretendieron erradicar.

Frente a esta realidad, la exigencia de una instauración de instancias ciudadanas que se encarguen de vigilar y controlar el correcto manejo de los fondos públicos en búsqueda de la transparencia en la gestión pública se hizo más latente. El objetivo es dar seguimiento a la gestión y políticas públicas, al cumplimiento de los ofrecimientos de campaña, a la contratación y ejecución de obras, al manejo de recursos, como aspectos importantes para la consolidación de la democracia, sobre todo en espacios locales. En este punto es básico el fortalecimiento de la participación ciudadana, a través de la instauración de diversas organizaciones como comisiones, veedurías, audiencias públicas, entre otras. Estos lineamientos han sido recogidos por la actual Constitución, instaurando mecanismos y órganos, a fin de hacer de la rendición de cuentas una herramienta fundamental en el combate de la corrupción, sin embargo hay que analizar si la concepción de las nuevas figuras están bien concebidas para cumplir su objetivo de creación. En esta parte de la investigación realizaré un análisis del tratamiento que se da a la rendición de cuentas en nuestra legislación, así como una comparación con otras legislaciones que conciben la rendición de cuentas de distintas maneras.

Un avance sustancial para el análisis de los mecanismos de rendición de cuentas lo hicieron Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz mediante su concepto de rendición de

cuentas social, el cual trae consigo ideas provenientes de la “literatura sobre sociedad civil y esfera pública.” Éstos definen la rendición de cuentas como:

Un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas (...) la rendición de cuentas puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales (...) así a diferencia de los mecanismos electorales, la rendición de cuentas social puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos. Se activa a pedido y puede dirigirse hacia el control de temas, políticas o funcionarios particulares. Tal como sucede con los horizontales, los mecanismos sociales pueden supervisar la legalidad de los procedimientos seguidos por políticos y funcionarios públicos.¹²⁵

Este modelo de rendición de cuentas es al que apunta el reclamo de la participación de la sociedad civil; se trata de presionar desde afuera al gobierno, estableciendo una relación crítica con él, y también en la medida que esto sea posible, una relación exigitiva.

Como ya se vio en el capítulo II de esta investigación, el autor Ernesto Isunza, propone un tipo adicional a las formas de rendición de cuentas ya expuestas, llamado rendición de cuentas transversal. Esta forma de rendición de cuentas es dirigida a través de las instituciones del Estado, y, por lo tanto, se extiende atravesando de un lado a otro, es decir, desde el espacio de la sociedad civil hasta el interior del Estado. La rendición de cuentas transversal son aquellos mecanismos que, si bien son instituciones del Estado, están diseñadas y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de ciudadanos independientes y autónomos que no representan pero sí ejemplifican las cualidades de un *ethos* ciudadano. Los mecanismos de rendición de cuentas transversales no sólo se restringen a realizar su función de control de manera directa con los funcionarios públicos, sino también pueden poner en marcha los mecanismos horizontales de rendición de cuentas. Este tipo de propuesta podría ser aplicada solamente en contextos de democracias participativas, donde existan mecanismos claros para que la ciudadanía sea tomada en las decisiones de interés público. Precisamente a partir del 2008, el Ecuador inauguró un proceso que profundiza la democracia generando claros mecanismos para la participación

¹²⁵ Peruzzotti, Enrique y Smulovitz Catalina, Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas, Buenos Aires, 2002.

de la ciudadanía, y estableciendo la institucionalidad necesaria para animar procesos de rendición de cuentas plenamente participativos.

3.1 Institucionalización del control social en el Ecuador

El poder que ha estado siempre a disposición del control social es un poder directo, el del “*número*”¹²⁶. De hecho, las movilizaciones y protestas remiten a las formas más tradicionales de sanciones directas a que puede apelar el control social para generar consecuencias sobre los poderes públicos. Pero las sanciones que se aplican a través del ejercicio de este tipo de poder suelen ser simbólicas y por tanto, sin efectos mandatorios. Sólo la resonancia y persistencia del poder del número puede, eventualmente, generar consecuencias.

El poder “*comunicativo*”, también siempre ha constituido un recurso directo de poder desplegado por movimientos y organizaciones sociales. Este tipo de poder se expresa como opinión pública que presiona por medio de la persuasión a los poderes públicos a fin de que sus decisiones tengan en cuenta los intereses públicos; por tanto, aunque puede traducirse en consecuencias para aquéllos, tampoco tiene un carácter mandatario.

Si la capacidad de monitorear la Administración Pública sólo se puede traducir en conocer las justificaciones o razones de las acciones de aquélla, su eficacia es mínima. Lo crítico es que, cuando amerite, pueda existir una reacción de la Administración, lo que remite a la posibilidad de imponer sanciones sobre ella. Es obvio que si tal posibilidad no está dada, no puede hacerse valer el control social.

Ahora bien, en primera instancia, las sanciones que puede imponer la sociedad son de carácter simbólico, expresadas en la desaprobación pública, sea a funcionarios o a decisiones públicas. Tales sanciones no tienen efectos mandatorios y su eficacia es dependiente de la capacidad social de generar escándalos o protestas con alta resonancia, lo que está condicionado no sólo a la disposición de recursos organizativos, sino a la posibilidad de movilizar los medios de comunicación. Habida cuenta de esto, es indispensable que la sociedad disponga, además, de recursos coercitivos respaldados legalmente que puedan aumentar la eficacia de las sanciones simbólicas, así como contribuir a trascender sus límites.

¹²⁶ Cunill, Grau Nuria, Responsabilización por el control social, consultado el 10 de mayo de 2011, disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000183.pdf>.

La institucionalización de cualquier práctica (y por ende también la del control) puede ser entendida como un proceso en el cual se estructura un conjunto de reglas formales e informales, mediante las cuales se articulan las relaciones recíprocas entre individuos¹²⁷.

Durante las últimas dos décadas tanto la cantidad de organismos independientes pro-rendición de cuentas como el poder de los mismos se ha acrecentado¹²⁸, debido a la baja efectividad del control por los clásicos poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Sin embargo es importante señalar que la eficacia de una efectiva institucionalización del control social, depende de la existencia de apropiados mecanismos de sanción que puedan ser activados desde el propio Estado sobre la Administración Pública. Por tanto, independientemente del grado de formalización asignado a los modelos de control social, toda vez que se pretende institucionalizar desde el Estado a través de la creación de órganos especiales, se hace directamente dependiente de la propia eficacia del control ejercido desde el Estado. Por definición, si éste es débil, también lo será el control social.

En este capítulo analizaré a un tipo de rendición de cuentas que recoge los principios de las formas ya analizadas, pues como se vio con anterioridad los mecanismos de rendición de cuentas propios de la democracia representativa son insuficientes para las exigencias de las sociedades contemporáneas. En esta parte de la investigación abogaré por un tipo de rendición de cuentas basado en la democracia deliberativa, esto es la rendición de cuentas diagonal o transversal, forma aparentemente adoptada por nuestra actual Constitución y leyes que regulan esta figura tan útil para alcanzar el ideal de un buen gobierno¹²⁹.

3.2 Marco normativo de la Rendición de Cuentas en el Ecuador

3.2.1 Constitución de la República del Ecuador

¹²⁷ Stalker, Germán (2006), Participación ciudadana en las decisiones públicas: la Ley de Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Interrogantes y desafíos, Buenos Aires, s.e.. Presentado en: Concurso sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, p. 19, Contraloría y Participación Social en la Gestión Pública (Caracas: 2006).

¹²⁸ Ackerman, John M. (2006), Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras, México, Auditoría Superior de la Federación. Cultura de la Rendición de Cuentas, p. 9

¹²⁹ Ackerman, John, Sinergia Estado-Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas, Lecciones para el Banco Mundial, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México, 2004, disponible en <http://www.derechoasaber.org.mx/documentos/pdf004.pdf>. consultado el 10 de mayo de 2011.

Los procesos participativos de rendición de cuentas buscan instaurarse como parte de la cultura política y como un ejercicio de democracia participativa en nuestro país, y es en este sentido la Constitución garantiza su ejercicio como un derecho del “soberano” es decir del pueblo ecuatoriano. Así pues para la Carta Magna “El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación”¹³⁰. De este modo la Constitución ha delineado “derechos de participación”, entre los cuales se incluye aquellos relacionados con la fiscalización, el control social y la exigibilidad de rendición de cuentas. Determina también el derecho de la ciudadanía de: Participar en los asuntos de interés público y Fiscalizar los actos del poder público¹³¹.

Adicionalmente la Constitución ecuatoriana en su artículo 100 plantea que “en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad” las cuales tienen entre sus varios objetivos, aquel relacionado con “fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social”. Es decir que la participación de la ciudadanía no solo está enfocada en aspectos de planificación, o en el área consultiva, sino adicionalmente en el ejercicio de escenarios de control social y de rendición de cuentas, que garanticen el adecuado cumplimiento de los objetivos, metas de planificación, presupuestos o políticas del sector público.

Cabe recalcar que para el ejercicio pleno de la participación, incluyendo aquella relacionada con el control social y la rendición de cuentas, la Constitución establece la conformación veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y todas las instancias que salgan de la iniciativa ciudadana.

Adicionalmente, para garantizar el ejercicio de la participación y para asegurar que esta pueda ser ejercida de manera plena, la Constitución creó la función de Transparencia y Control Social, de la cual el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social forma parte (conformada además por las Superintendencias, la defensoría del pueblo, la Contraloría General del Estado). De este modo el CPCCS es el cuerpo investido por la Constitución con la misión de promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos

¹³⁰ Artículo 204. Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, del 20 de octubre de 2008.

¹³¹ Artículo 61. Constitución de la República del Ecuador.

a la participación ciudadana, y de impulsar mecanismos de control social, incluyendo la rendición de cuentas, conforme lo señala el Art. 207.

De este modo, y desde lo planteado en la Constitución, se puede reconocer a la Rendición de cuentas como “Un proceso participativo, estructurado, periódico y oportuno, mediante el cual quienes toman decisiones sobre la gestión de lo público (autoridades, servidores públicos, corporaciones privadas, instituciones financieras internacionales y organizaciones de la sociedad civil), ya sea en el ámbito político, programático u operativo, cumplen su deber y responsabilidad de explicar, dar a conocer o responder sobre el manejo de lo público encomendado a ellos, y los resultados logrados o no ante la ciudadanía, sometiendo a ésta la evaluación de dicha gestión o manejo”¹³².

Rendición de Cuentas y Plan Nacional del Buen Vivir. El Plan Nacional del Buen Vivir propone como uno de sus ejes la “Revolución Ética” la cual entre otras cosas busca garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el control social como pilares para la construcción de relaciones sociales que posibiliten el reconocimiento mutuo entre las personas y la confianza colectiva, imprescindibles para impulsar este proceso de cambio a largo plazo.

Los otros instrumentos donde se especifica la temática de rendición de cuentas están delineados principalmente desde: la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, La Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, El Código orgánico de Organización Territorial Autonomía y descentralización, el Código de Planificación y Finanzas Públicas, además se sigue tomando en cuenta a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de la Contraloría General del Estado.

3.2.2 Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social establece dos mecanismos para hacer efectivo el control social: las veedurías y la rendición de cuentas, al ser tema de esta investigación, me concentraré en analizar el segundo empezando con un desglose de los elementos más importantes que componen su definición según la LOPCCS.

Así según la normativa citada la rendición de cuentas se concibe como un “proceso sistemático, deliberado interactivo y universal, que involucra a autoridades, funcionarias y

¹³² Conceptualización delineada por el CPCCS en base de los lineamientos establecidos en la Constitución 2008.

funcionarios o sus representantes y representantes legales, según sea el caso que estén obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión en la administración de recursos públicos.”¹³³

Del artículo citado, es importante rescatar algunos elementos claves:

a) La rendición de cuentas no es un hecho puntual alrededor del cual se congregan varios ciudadanos, por el contrario, es un proceso, lo que implica que es una práctica que tiene una periodicidad importante.

b) Por otro lado según la LOPCCS, este proceso tiene algunas características: es sistemático, deliberado, interactivo y universal. Si hacemos un breve análisis de estas características, se podría entonces determinar a la rendición de cuentas como un proceso que requiere de cierto orden y organización, no puede ser de cualquier modo solo por el hecho de ser un espacio de participación ciudadana. Por otro lado supera lo unívoco, en el sentido que no es solamente la institución pública que asume un rol de comunicadora por el contrario, la deliberación e interactividad supone un ejercicio de ida y vuelta, de la ciudadanía y la institución pública, a través de distintos mecanismos de interlocución. Según el artículo en mención, la rendición de cuentas es de todas las instituciones públicas y puede participar toda la ciudadanía, de ahí su característica de universalidad. Podemos sintetizar entonces que el control social se trata de un proceso abierto, dinámico, en movimiento y en permanente interlocución.

c) La rendición de cuentas demanda a las instituciones públicas a través de sus representantes a realizar de cara a la ciudadanía dos grandes acciones dado su responsabilidad en el manejo de recursos públicos: 1) informar de su gestión; 2) someter su accionar u omisión a la evaluación por parte de la ciudadanía. Esto implica sin duda alguna que la institución debe vigilar su mejoramiento permanente, pero también implica que la ciudadanía desarrolle capacidades y habilidades para mejorar su gestión de control social. El control social implica un proceso educativo permanente, tanto para la institución pública así como para los ciudadanos.

Como se puede ver el modelo de rendición de cuentas que asume nuestro país es el modelo llamado transversal o diagonal, que se basa en un tipo de democracia deliberativa,

¹³³ Artículo 89, Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, ob. cit.

de tal manera que la rendición de cuentas se convierte en un proceso proactivo en el que los actores sujetos a ella informan y justifican sus planes de acción, comportamiento y resultados. En un modelo deliberativo de la democracia lo central no es la emisión de la información sobre los actos de gobierno sino la explicación y la justificación de los mismos, lo cual supone establece un diálogo con la ciudadanía.

Cabe mencionar que en contextos anteriores, el Ecuador estuvo imbuido en una estructura de democracia “delegativa” o democracia elitista. Esta planteaba que debía estrecharse la ventanilla de participación, y limitarla al voto. Es decir el pueblo no debía participar en asuntos de interés político más allá de las elecciones periódicas. Hoy en día sin embargo se cuenta con un contexto constitucional donde se empodera al pueblo como “primer fiscalizador” de las acciones de lo público, y donde se han creado herramientas para potenciar su participación no solo en la elaboración de herramientas de planificación, presupuestos o políticas, sino que se anima al pleno ejercicio del control social y la rendición de cuentas de lo público.

Para la mencionada Ley Orgánica, la rendición de cuentas se plantea como un derecho ciudadano, de este modo “Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, podrán solicitar una vez al año la rendición de cuentas a las instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, así como a los medios de comunicación social, siempre que tal rendición de cuentas no esté contemplada mediante otro procedimiento en la Constitución y las leyes (Art. 88).

Como se puede observar, dicho conjunto de actores e iniciativas incluyen distintas acciones orientadas a supervisar el comportamiento de funcionarios o agencias públicas, denunciar y exponer casos de violación de la ley o de corrupción por parte de las autoridades, y ejercer presión sobre las agencias de control correspondientes para que activen los mecanismos de investigación y sanción que correspondan. Este conjunto heterogéneo de actores sociales desarrolla nuevos recursos que se suman al repertorio clásico de instrumentos electorales y legales de control de las acciones de gobierno.

Adicionalmente, se puede agregar que según Nuria Curnill Grau¹³⁴ hay tres modelos en cuanto a quiénes son habilitados como sujetos del control social: el primero, un modelo cerrado que incluye sólo un cierto tipo de actores colectivos; el segundo, semicerrado, que incluye sólo actores individuales; y el tercero, abierto, aceptando la incorporación tanto de actores individuales (ciudadanos comunes) como de actores colectivos de cualquier tipo. Para la autora, si se trata de crear órganos específicos para el ejercicio del control social, no basta con que su conformación sea democrática, asegurando su independencia del Estado, sino que es preciso dotar a los órganos de suficiente flexibilidad como para que ciudadanos individuales y/o representantes de organizaciones sociales de cualquier tipo, puedan constituirse en sujetos directos del control social.

El artículo 90 de la LOPCCS plantea que los “sujetos obligados” a la rendición de cuentas señala que son “las autoridades del Estado, electas o de libre remoción, representantes legales de las empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público”. Además la ley es específica con respecto a la obligatoriedad de rendición de cuentas por parte de los medios de comunicación social.

Respecto a la obligatoriedad de empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público, de rendir cuentas, su justificación podría darse con el argumento que si el control social debe versar sobre las acciones y decisiones no sólo pasadas sino también futuras de la Administración Pública, tiene que poder ejercerse tanto en aquellos puntos donde se forman las decisiones y políticas públicas como donde se producen los bienes y servicios públicos.

Por otra parte, teniendo en consideración que en muchos países al menos los servicios públicos domiciliarios han sido privatizados, un asunto que adquiere creciente importancia es la necesidad de fortalecer los controles ejercidos por los entes reguladores sobre aquéllos. Así, surge una demanda de control social asociada a las nuevas agencias reguladoras, es por ello que el control social requiere también ser desplegado sobre los servicios públicos privatizados.

¹³⁴ Nuria Curnill Grau, Responsabilización por el control social, ob. cit. p. 34.

En cuanto al control social sobre los medios de comunicación, Santiago Nieto Castillo¹³⁵ señala que éstos son pilares de la democracia actual, han transitado del espacio público para convertirse en espacio privado, que influye en la gestión del Estado y en la vida privada de los individuos. Pero no sólo eso, representan los intereses de una élite económica y política y sirven como canalizadores de información. Los medios pueden servir a la democracia para consolidar la idea del ciudadano educado, o pueden convertirse en sus verdugos al manipular a la ciudadanía. Es importante que los medios asuman su responsabilidad en el proyecto democrático. Finalmente, la democracia parte del fundamento de controlar los poderes, incluso estos poderes cada día más obsoletos.

Continuando con el análisis de la normativa ecuatoriana en cuanto a la rendición de cuentas, la LOPCCS, señala a la rendición de cuentas como un derecho de la ciudadanía que se realizará una vez al año y al final de la gestión, teniendo en consideración las solicitudes que realice la ciudadanía, de manera individual o colectiva, de acuerdo con la Constitución y la ley¹³⁶

El artículo 91 por su parte establece los objetivos que persigue la rendición de cuentas:

1) Garantizar a los mandantes el acceso a la información de manera periódica y permanente; con respecto a la gestión pública;

¹³⁵ Nieto, Castillo Santiago, Rendición de cuentas y transparencia como elementos para la persistencia democrática, consultado el 10 de mayo de 2011, disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/22.pdf>. Los medios pueden actuar como homologadores de la opinión, excluyendo del debate público a organismos políticos con ideologías específicas o a grupos marginales. Lo anterior sería un régimen excluyente, incompatible con el modelo integrador de la democracia. Además, con un esquema semejante los partidos políticos más cercanos a las élites económicas que dirigen los consorcios televisivos serían los de mayor impacto. Esto también es incompatible con los procesos democráticos. Los medios de comunicación son indispensables para lograr el acceso al poder. Este rol prioritario ha creado esquemas de corrupción en los que las concesionarias a cambio de impunidad apoyan a los candidatos más viables; establecen mecanismos de discriminación a través de bonificaciones que benefician a dos partidos en perjuicio de los demás. Un gran porcentaje de los recursos de las campañas electorales se destinan a los principales medios de comunicación electrónica: radio y televisión.

¹³⁶ Art. 92. Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, Registro Oficial No. 175, de 20 de abril de 2010. En lo que respecta a las autoridades elegidas por votación popular, estas están obligadas a rendir cuentas, principalmente sobre: 1) Propuesta o plan de trabajo planteados formalmente antes de la campaña electoral; 2) Planes estratégicos, programas, proyectos y planes operativos anuales; 3) Presupuesto general y presupuesto participativo; 4) Propuestas, acciones de legislación, fiscalización y políticas públicas; o, 5) Propuestas y acciones sobre las delegaciones realizadas a nivel local, nacional e internacional. Por su parte, las funcionarias y los funcionarios, directivos y los responsables de la conducción de unidades administrativas, administraciones territoriales, empresas, fundaciones y otras organizaciones que manejen fondos públicos, están obligados, principalmente deben según el artículo 93, rendir cuentas desde: 1) Planes operativos anuales; 2) Presupuesto aprobado y ejecutado; 3) Contratación de obras y servicios; 4) Adquisición y enajenación de bienes; y, 5) Compromisos asumidos con la comunidad.

2) Facilitar el ejercicio del derecho a ejecutar el control social de las acciones u omisiones de las gobernantes y los gobernantes, funcionarias y funcionarios, o de quienes manejen fondos públicos;

3) Vigilar el cumplimiento de las políticas públicas; y,

4) Prevenir y evitar la corrupción y el mal gobierno.

De los objetivos señalados podemos definir que en cuanto a lógica temporal de la rendición de cuentas, ésta se puede ejercer en dos momentos ex – ante y ex – post. El control social ejercido directamente sobre la formación de las políticas y decisiones públicas (control ex-ante) tiende a disponer del “poder de la deliberación”, expresado como poder comunicativo que presiona a las autoridades públicas con base en buenas razones que apelan a intereses generalizables.

Según lo dispuesto por la Constitución y la LOPCCS, la rendición de cuentas es una de las estrategias básicas que facilita el fortalecimiento de la democracia participativa. Es una estrategia que ayuda a combatir la corrupción y para controlar el abuso de poder y garantizar que los gobernantes manden con transparencia, honestidad y eficacia.

Es obligación y responsabilidad de las autoridades y funcionarios de las entidades públicas y empresas privadas que administran fondos públicos informar a la ciudadanía respecto a las formas y acciones relacionadas con el ejercicio del poder (grado de cumplimiento de las ofertas de campaña y de los resultados de su gestión, relacionados con el uso de fondos y su manejo transparente. Es una herramienta que debe ser utilizada por los gobernantes, sea como mandantes elegidos por votación popular, o bien por el desempeño de una función pública o privada que implique decisiones políticas o el manejo de fondos públicos.

3.2.3 Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

En el Art. 9 de la Ley Orgánica del CPCCS se plantea que es atribución del CPCCS “establecer mecanismos para someter a evaluación de la sociedad, las acciones del Estado y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público; con atención al enfoque de derechos, a los resultados esperados y obtenidos, a los recursos financieros empleados y a

los métodos utilizados sobre su gestión¹³⁷”. La rendición de cuentas será, desde lo anteriormente dicho, un proceso participativo, periódico, oportuno, claro y veraz, con información precisa, suficiente y con lenguaje asequible. Se realizará al menos una vez al año y su convocatoria será amplia, a todos los sectores de la sociedad relacionados y debidamente publicitada¹³⁸.

3.2.4 El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización

En el Artículo 3, principio g, del COTAD se menciona que “La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la Ley”¹³⁹. Así mismo se plantea que el ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas: a) De legislación, normatividad y fiscalización; b) De ejecución y administración; y, c) De participación ciudadana y control social¹⁴⁰.

Los niveles de GADs, planteados en la Ley son: Regional, Municipal, Distritos Metropolitanos, Parroquial. Señala que todas las autoridades de cada nivel de gobierno están obligados a rendir cuentas de su gestión, tanto a los órganos estatales a priori, cuanto a la ciudadanía desde una dialéctica participativa. En el caso de los GADs, muchas de sus

¹³⁷ Ley Orgánica de Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Registro Oficial No. 22 de 9 de septiembre de 2009.

¹³⁸ Artículo 10 de la Ley Orgánica de Consejo de Participación Ciudadana establece el contenido de la rendición de cuentas: 1. Cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos. 2. Ejecución del presupuesto institucional. 3. Cumplimiento de los objetivos y el plan estratégico de la entidad. 4. Procesos de contratación pública. 5. Cumplimiento de recomendaciones o pronunciamientos emanados por las entidades de la Función de Transparencia y Control Social y la Procuraduría General del Estado. 6. Cumplimiento del plan de trabajo presentado ante el Consejo Nacional Electoral, en el caso de las autoridades de elección popular. 7. En el caso de las empresas públicas y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, estas deberán presentar balances anuales y niveles de cumplimiento de obligaciones laborales, tributarias y cumplimiento de objetivos. 8. Las demás que sean de trascendencia para el interés colectivo.

¹³⁹ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303 de 19 de Octubre de 2010.

¹⁴⁰ Artículo 29. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

herramientas de planificación (planes de desarrollo, presupuestos etc.) son instados para ser elaborados de una manera participativa, por lo que el seguimiento y la rendición de cuentas de los mismos deben ser delineados desde dimensiones igualmente participativas y difundidas hacia la ciudadanía.

3.2.5 El Código de Planificación y Finanzas Públicas, desde el punto de vista de la participación y la rendición de cuentas.

Desde este Código cada nivel de gobierno definirá los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos, en el marco de sus competencias y prioridades definidas en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial¹⁴¹. Así mismo según el Art. 13: El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa acogerá los mecanismos definidos por el sistema de participación ciudadana de los gobiernos autónomos descentralizados, regulados por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, y propiciará la garantía de participación y democratización definida en la Constitución de la República y la Ley¹⁴².

3.2.6 Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP).

En el caso ecuatoriano, La vigente Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), tiene varios aspectos a tomarse en cuenta vinculados con la temática de rendición de cuentas, de este modo se plantea que “el acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado”¹⁴³. La LOTAIP, constituye por lo tanto una aliada para los procesos ciudadanos de control social

¹⁴¹ Artículo 8, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.

¹⁴² Artículo 13, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

¹⁴³ Artículo 1, Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Registro Oficial No. 337 del 18 de mayo de 2004. Así mismo en el artículo 12, se menciona que “todas las instituciones públicas, personas jurídicas de derecho público o privado y demás entes señalados presentarán a la Defensoría del Pueblo, hasta el último día laborable del mes de marzo de cada año, un informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, que contendrá: a) Información del período anterior sobre el cumplimiento de las obligaciones que le asigna esta Ley; b) Detalle de las solicitudes de acceso a la información y el trámite dado a cada una de ellas; y, c) Informe semestral actualizado sobre el listado índice de información reservada. Asimismo se señala un componente de contabilidad gubernamental que según el artículo 148 tiene como finalidad “establecer, en cada entidad del Sector Público no Financiero un sistema único de contabilidad, que integre las operaciones, patrimoniales, presupuestarias y de costos, para asegurar la producción de información financiera completa, confiable y oportuna, que permita la rendición de cuentas, la toma de decisiones, el control, la adopción de medidas correctivas y la elaboración de estadísticas”. Los ejercicios de participación ciudadana debieran por tanto estar atentos de esta herramienta a fin de establecer lineamientos oportunos de exigibilidad en temas de rendición de cuentas.

y de rendición de cuentas, específicamente en cuanto a procesos de transparentación de información se refiere.

La LOTAIP, constituye por lo tanto una aliada para los procesos ciudadanos de control social y de rendición de cuentas, específicamente en cuanto a procesos de transparentación de información se refiere. El Art. 11 señala que: tienen la obligación de rendir cuentas las autoridades del Estado electas o de libre remoción, representantes legales de empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público, sin perjuicio de la responsabilidad que tienen las y los servidores públicos sobre sus actos u omisiones.

Adicionalmente, según el Artículo 12, el CPCCS, deberá realizar acciones de monitoreo y seguimiento periódico a los procesos de rendición de cuentas concertados con las instituciones y la ciudadanía; analizar los métodos utilizados, la calidad de la información obtenida y formular recomendaciones. Los informes de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, serán remitidos al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el plazo de *treinta días* posteriores a la fecha de presentación del informe, a fin de que se verifique el cumplimiento de la obligación y también se difunda a través de los mecanismos de los que dispone el Consejo. Para regular la rendición de cuentas a nivel local como es el caso de los gobiernos Municipales se deberá elaborar su propia ordenanza, construida en forma participativa entre las Autoridades y los ciudadanos, en la cual se deben establecer las reglas para el proceso de Rendición de Cuentas.

De lo expuesto hasta ahora, podemos ya derivar que la verdadera rendición de cuentas implica necesariamente un marco jurídico y político, es decir, un marco de responsabilidad que se desprende, a la vez, de obligaciones legales y públicas; del principio de legalidad y de un propósito democrático.

3.3 ¿En qué consiste la rendición de cuentas en el contexto ecuatoriano?

La rendición de cuentas como sistema debe representar la mejor expresión de transparencia de un gobierno. Esto quiere decir que todo lo que son posiciones, estrategias económicas, gastos de recursos públicos, deben estar registrados con toda claridad y con la posibilidad de acceso por parte de las instancias de control tanto interno como externo. De esta manera, la rendición de cuentas busca superar las tendencias de tratarla como simples informaciones a través de informes puntuales de “las acciones desempeñadas” o “cartas

virtuales” que los gobernantes pasan por internet asegurando que están rindiendo cuentas, o cabildos cantonales o zonales que se vuelven espacios de proselitismo político.

La Rendición de Cuentas según nuestra normativa, es un proceso participativo, periódico, oportuno, claro y veraz, con información precisa, suficiente y con lenguaje asequible. Se realizará al menos una vez al año y su convocatoria será amplia, a todos los sectores de la sociedad relacionados y debidamente publicitada.

Partiendo de este concepto es fundamental realizar un análisis para comprender su alcance. La información debe ser susceptible de ser comprobada en los procesos de ejecución del control social y/o de auditorías externas. La información debe ser veraz, oportuna y confiable; y expresada en estados financieros, informes técnicos de obras, estadísticas, indicadores sociales, económicos, de gestión, entre otros.

El modelo actual de rendición de cuentas en nuestro país define como objetivos estratégicos: a) mantener informada a la comunidad en forma periódica respecto de la gestión; b) garantizar el ejercicio democrático del poder a través de la presentación de información de la gestión para consolidar la democracia participativa; c) facilitar el ejercicio del derecho de la ciudadanía a ejecutar el control social de las acciones u omisiones de los gobernantes y funcionarios públicos y de quienes manejen fondos públicos, mediante procesos de evaluación de desempeño; y, d) prevenir y evitar la corrupción e ineficiencia.

En el contexto ecuatoriano la rendición de cuentas se puede ver como un sistema de comunicación que supone: un proceso, unos límites y una totalidad. En este nivel, la rendición de cuentas se expresa en un sistema de comunicación permeable; es decir que el factor información puede ser empleado en todo sentido, tales componentes son importantes para la creación de un ambiente común.

Por otro lado, la rendición de cuentas se da cuando funciona de manera sistémica, esto es, cuando sus partes o componentes están en correlación y; aunque co-dependientes, cada uno tiene una función concreta pero al mismo tiempo relativamente autónoma. En el marco de la totalidad, la rendición de cuentas, se considera, por lo tanto, como el campo que permite la relación y la interacción constantes, donde cada uno de sus componentes, sujetos o definidos por fines o motivos, están siempre modificando sus modos de actuar. Cuando hay apertura entendida como la voluntad política, la rendición de cuentas sirve

para analizar y tomar decisiones orientados a cambios profundos que garanticen la consolidación de la democracia participativa.

3.4 Legitimación activa y pasiva

La rendición de cuentas como mecanismo de control social, implica la necesaria interacción de un elenco múltiple de sujetos, que asumen posiciones diferentes pero que en conjunto son parte del mismo proceso. Pasaremos a precisar cuáles son los sujetos de la rendición de cuentas:

3.4.1 Sujetos activos: Los sujetos activos son los titulares de competencias que les permiten exigir a otros órganos o entes que rindan cuentas por su desempeño, así tenemos a:

- El ciudadano o ciudadana en forma individual.
- Los o las líderes que sean miembros de organizaciones de la Sociedad Civil.
- Los o las representantes de Organizaciones Sociales en especial de Mujeres, adultos mayores, adolescentes, comunidades indígenas etc.
- Dirigentes o delegados de Asociaciones, instituciones, gremios etc.
- La Asamblea Local, quien en base a la disposición legal tiene la responsabilidad de organizar de manera independiente el ejercicio de la Rendición de Cuentas al que están obligadas las autoridades electas.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Secretaría Técnica de Participación Ciudadana y Control Social, Dirección Nacional de Rendición de Cuentas

3.4.2 Sujetos pasivos: Los sujetos pasivos son aquellos que se encuentran en una relación jurídica de la cual surge la obligación de dar cuenta de sus actos.

Las instituciones que tiene que rendir cuentas a la ciudadanía podrían clasificarse:

- En primer lugar desde las funciones del Estado (Ejecutivo, Judicial, Legislativo, Electoral, de Transparencia y Control Social), representadas desde sus máximos dignatarios. En este mismo contexto se puede señalar aquellos cuerpos

responsables de las políticas sectoriales (principalmente representados desde las Secretarías del Ejecutivo), los cuales deben someterse a ejercicios específicos de rendición de cuentas, desde parámetros de interés sectorial.

- En segundo lugar los gobiernos autónomos descentralizados GADs, a nivel regional, provincial, municipal (de Distritos Metropolitanos) y Parroquial Rural, representados por los Concejales, Consejeros o Vocales que integren la institución.

- En tercer lugar las instituciones privadas que manejan recursos del estado, o que cumplan actividades de interés público.

- Organismos privados que reciban fondos públicos o realizan actividades de interés público.

- Medios de Comunicación

3.5 Temática de rendición de cuentas

En base a la normativa relacionada con la participación, se rinde cuentas en cuanto a: cumplimiento de herramientas de planificación, ejecución de presupuesto, presupuesto participativo, contratación de obras y servicios, cumplimiento de recomendaciones y pronunciamientos de la Función de Transparencia y Control Social así como de la Procuraduría General del Estado.

Los sujetos obligados a rendir cuentas, deben hacerlo en base a los siguientes parámetros:

a) Instituciones Públicas elegidas por votación popular

1. Propuesta o plan de trabajo planteados formalmente antes de la campaña electoral.

2. Plan estratégico, cumplimiento de objetivos, programas, proyectos y planes operativos anuales.

3. Presupuesto General, su ejecución y presupuesto participativo.

4. Propuestas, acciones de legislación, fiscalización y políticas públicas.

5. Propuestas y acciones sobre las delegaciones realizadas a nivel local, nacional e internacional.

6. Procesos de contratación pública, de obras y servicios.

7. Cumplimiento de recomendaciones o pronunciamientos emanados por las entidades de la Función de Transparencia y Control Social y la Procuraduría General del Estado (de existir).

8. Las demás que sean de trascendencia para el interés colectivo.

b) Autoridades de Las Instituciones Públicas de libre Nombramiento y Remoción

1. Cumplimiento de políticas, planes, programas, proyectos, objetivos y Plan operativo anual

2. Ejecución del presupuesto institucional aprobado.

3. Contratación de obras y servicios

4. Adquisición y enajenación de bienes

5. Cumplimiento de recomendaciones o pronunciamientos emanados por las entidades de la Función de Transparencia y Control Social y la Procuraduría General del Estado.(DE EXISTIR).

6. Compromisos asumidos con la comunidad.

7. Las demás que sean de trascendencia para el interés colectivo.

c) Representantes Legales de Empresas Públicas

1. Cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos.

2. Ejecución del presupuesto institucional.

3. Cumplimiento de los objetivos y el plan estratégico de la entidad.

4. Cumplimiento de recomendaciones o pronunciamientos emanados por las entidades de la Función de Transparencia y Control Social y la Procuraduría General del Estado.

5. Presentación de balances anuales.

6. Cumplimiento de sus obligaciones laborales (Donde se especificará tipos de contratos y remuneraciones de su personal así como el cumplimiento de obligaciones patronales con el IESS)

7. Cumplimiento de obligaciones Tributarias

8. Las demás que sean de trascendencia para el interés colectivo

3.6 Procedimiento de rendición de cuentas

Tanto la Ley Orgánica de Participación, como la Ley de Consejo de Participación Ciudadana, establecen el procedimiento para la rendición de cuentas que deben cumplir los sujetos involucrados, estableciendo el rol que debe cumplir cada uno de ellos, a fin de hacerlo eficiente. Adicionalmente el CPCCS, se encuentra trabajando en la elaboración de una Guía de Rendición de Cuentas, la cual constituirá una herramienta fundamental, para que los ciudadanos de forma individual o colectiva, hagan efectivo su derecho a exigir cuentas.

3.6.1.1 Rol de Autoridades y Servidores de las Instituciones Públicas.

Las autoridades de todas las funciones del Estado, además de todos los directivos a nivel sectorial, autoridades de los Gobiernos locales (Prefecto, Alcalde y Presidente de las Juntas parroquiales) y sus servidores, funcionarios directivos de libre remoción, directivos de organismos privados que manejen fondos públicos y realicen actividades de interés públicos deben:

a) Organizar la información institucional.- Para lo cual es recomendable conformar una comisión que se encargue del proceso de rendición de cuentas. Esta comisión se encargará de organizar la información y su forma de presentación. Posteriormente debe convocarse a la ciudadanía para que sea parte de la Comisión de Rendición de Cuentas.

b) Promover que la ciudadanía esté informada.- Sobre el sentido del proceso de rendición de cuentas y que se difunda la información sobre la gestión y administración de lo público antes de la ejecución del proceso de rendición de cuentas en las asambleas ciudadanas. Así mismo la máxima Autoridad convocará a las Asambleas Ciudadanas conforme lo dispone el Art.65 inciso segundo de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

c) Responder: todas las inquietudes presentadas desde la sociedad civil organizada los ciudadanos y ciudadanas, y generar protocolos para su pronta respuesta.

d) Monitorear el proceso de rendición de cuentas.- Para lo cual deben efectuar una memoria de las solicitudes, peticiones y recomendaciones efectuadas por la ciudadanía en la asamblea ciudadana.

3.6.1.2 Rol de los Concejales, Consejeros o Vocales (En el caso de los GADs).

A los concejales les corresponde aprobar la ordenanza que regula el proceso de rendición de cuentas y como miembros del consejo municipal cumplen un papel fiscalizador de las normas que rigen el proceso garantizando la transparencia y credibilidad del proceso de rendición de cuentas siendo su rol:

a).- Establecer acuerdos participativamente para construir la reglamentación que normará el proceso de rendición de cuentas a través de una ordenanza.

b).- Canalizar las propuestas e iniciativas de la población sobre la rendición de cuentas.

c).- Revisar y aprobar la memoria e informe del proceso de rendición de cuentas efectuado en la asamblea local y posteriormente presentando ante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de conformidad y en plazo establecido en el Art. 12 inciso segundo de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

d).- Hacer seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones.

3.6.1.3 Rol de las Asambleas Ciudadanas

Las Asambleas ciudadanas constituyen el espacio participativo que organiza el Proceso de Rendición de Cuentas de las Autoridades de elección popular de las Instituciones Públicas¹⁴⁴, son un mecanismo directo de interacción entre autoridades y sociedad, en el cual se cumple con la obligación de las Autoridades de dar a conocer los detalles de su gestión; compartiendo logros, dificultades; en este contexto la sociedad ejerce el derecho de participar en los asuntos de la gestión pública. Según el artículo 60, las Asambleas ciudadanas deben organizar en forma independiente el proceso de rendición de cuentas al que estén obligadas las autoridades electas.

3.6.1.3.1 Principios democráticos de la asamblea

¹⁴⁴ Artículo 56. Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social.

En la asamblea se trabajarán tres principios básicos: democracia representativa, democracia participativa, y democracia deliberativa. La democracia participativa visibilizará que los actores ciudadanos y las autoridades puedan establecer una alianza estratégica para llevar adelante los procesos de rendición de cuentas. La democracia representativa está visibilizada por los representantes de la ciudadanía escogidos d entre la ciudadanía para que actúen con voz y voto dentro de la Asamblea Ciudadana de Rendición de Cuentas. Finalmente la democracia deliberativa está dada por los participantes dentro de la asamblea ciudadana, quienes evaluarán los planes participativos, los presupuestos participativos a través de mesas ciudadanas.

3.6.1.3.2 Estructura de la Asamblea

La asamblea estará estructurada de la siguiente manera:

El presidente elegido de entre los representantes de la ciudadanía que la preside.

Grupo de representantes de la ciudadanía. A nivel parroquial serán los presidentes de las comunas, barrios, recintos, de conformidad con sus estructuras organizacionales territoriales. A nivel cantonal serán los representantes de cada una de las juntas parroquiales elegidas por la ciudadanía para que los representen. A nivel cantonal provincial serán los representantes de las asambleas cantonales.

3.6.1.3.3 Niveles y Tipos de Asambleas

A nivel de los GADs.

Las asambleas estarán conformadas desde las juntas parroquiales. Los representantes de las juntas parroquiales serán los representantes de las comunas, barrios, recintos u otra denominación territorial que aglutina a los ciudadanos en sus respectivos lugares. Los representantes de las juntas parroquiales y ciudadanía de la parroquia pasarán a formar la asamblea cantonal; los representantes de la asamblea cantonal y sus ciudadanos formarán parte de la asamblea provincial; los representantes de las asambleas provinciales pasarán a formar parte de la asamblea regional.

A Nivel Sectorial.

Se deben establecer así mismo espacios para la deliberación y la exigibilidad de cuentas hacia el régimen dependiente, es decir, a nivel local en donde se tratarán a más de temas relacionados con los GADs, temáticas sectoriales, recogiendo demandas y

percepciones de la gestión de los organismos que manejen temáticas sectoriales, las cuales serán finalmente discutidas en “*Asambleas Ciudadanas Sectoriales*”, conformadas por representantes ciudadanos escogidos a nivel local, y desde organizaciones y actores civiles con intereses específicos en temas sectoriales particulares. De este modo se propone, luego del tratamiento de estas temáticas a nivel local, la conformación de Asambleas Ciudadanas Sectoriales, nivel nacional, con actores escogidos tanto a nivel local cuanto con grupos ciudadanos beneficiarios o de interés y con experiencia en diversas áreas para exigir cuentas sobre el cumplimiento de política pública a nivel sectorial.

3.6.1.4 Rol de los ciudadanos y ciudadanas en forma individual o colectiva.

Aquí se encuentra la sociedad civil organizada y los ciudadanos en forma individual que tienen la responsabilidad de recibir y analizar la información sobre la gestión de lo público, dicha información debe ser analizada antes, durante y después del proceso de rendición de cuentas, siendo su rol:

- a).- Solicitar información sobre la gestión de las autoridades.
- b).- Promover la participación de sus organizaciones en el proceso de rendición de cuentas, analizar la documentación y proponer sugerencias y recomendaciones.
- d).- Difundir en sus organizaciones la convocatoria y fecha de realización de la asamblea local de rendición de cuentas así como sus resultados.

3.6.1.5 Rol del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

Corresponde al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de conformidad con la Ley: establecer y coordinar los mecanismos, instrumentos y procedimientos para la rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, desarrollen actividades de interés público o manejen recursos públicos y de los medios de comunicación social. Por tanto el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promueve el ejercicio de los derechos de los ciudadanos a ejercer el proceso de Rendición de Cuentas, además, retroalimenta a las autoridades con sus aportes nacidos de los procesos participativos de rendición de cuentas.

3.6.2 Organización del Proceso de Rendición de Cuentas

3.6.2.1 Primer momento

Es el ideal para que los actores del Proceso de Rendición de Cuentas y las Asambleas Ciudadanas, puedan diseñar y organizar el proceso, asegurando que sea permanente y en lenguaje asequible, planificado a través de las siguientes actividades:

a) Ordenamiento de la información pública, sobre la administración y gestión de la Institución, elaborando un documento de sustento. Este documento no difundirá simplemente la información que la institución decida entregar, sino que estará basado directamente en las herramientas de planificación, usadas por el organismo u institución, por ejemplo: Planes de Trabajo (en caso de autoridades electas), POAs, Planes Programas y Proyectos, Planes de Desarrollo, Política Pública específica).

b) Elaboración de la normativa (ordenanza) que regule el Proceso de Rendición de Cuentas (En el caso de los GADs).

c) Selección y edición de la información pública, que se socializa con el pueblo, la cual debe estar contrastada como ya se dijo con las herramientas de planificación, ninguna información es aleatoria y selectiva, toda la información de cumplimiento de metas de planificación, presupuestos, planes programas y proyectos debe estar disponible.

d) Capacitación del ciudadano/a, líderes/as de la sociedad o sociedad civil organizada para el seguimiento y evaluación de la gestión de lo público en los distintos niveles de gobierno, y capacitación sobre herramientas de rendición de cuentas.

e) Preparación de la Campaña comunicativa que difunda la Rendición de Cuentas, para consolidar que el proceso sea debidamente publicitado.

f) Coordinar con la Asamblea Ciudadana como espacio participativo para el Proceso de la Rendición de Cuentas, e incentivar otros espacios de organización ciudadana para el ejercicio de la rendición de cuentas.

Es decir la institución pública, a través de una Comisión para el Proceso de Rendición de Cuentas, se encarga de preparar la información de forma sencilla, clara y concisa para el mejor entendimiento de la ciudadanía, pero que a la vez permita el acceso a los por menores de la gestión de lo público desde la generación de indicadores creíbles.

La Comisión para el Proceso de Rendición de Cuentas, debe estar conformada por un representante de cada área de la entidad que respalde la consolidación de la información

y los representantes de la ciudadanía elegidos conforme a la ley (Por ejemplo en lo que refiere a instancias locales Art. 65 inciso 3 de la LOPC)

La Institución Pública deberá conformar una base de datos con las organizaciones de la sociedad civil (asociaciones o comités de usuarios, gremios, veedurías, observatorios, consejos consultivos, universidades, medios de comunicación, asociaciones de profesionales, gremios, asociaciones etc.) más relevantes, beneficiarias de sus servicios, para contactarlas e invitarlas a las Asambleas Ciudadanas. Estas organizaciones sociales serán los principales interlocutores en el proceso de Rendición de Cuentas.

Es importante que las organizaciones identificadas sean representativas de los intereses generales ciudadanos. Cada organización representa unos intereses de grupo, por tal motivo deben analizarse las distintas organizaciones que interactúan con la institución pública y evaluar su capacidad de representación de tal forma que se integren al proceso aquellas que registren la diversidad de intereses frente a la entidad.

3.6.2.2 Segundo momento

Difusión y Entrega de información sobre la administración y gestión de la Institución y en relación al Proceso de Rendición de Cuentas.- Es el momento de difusión de proceso, es decir hacerlo conocer y brindar información a la sociedad, para que pueda participar adecuadamente, planificado a través de las siguientes actividades:

- a) Difusión descentralizada del Proceso de Rendición de Cuentas.
- b) Facilitar el acceso a la información (transparencia) de la administración y gestión de lo público de la Institución a la sociedad.
- c) Crear espacios de discusión y análisis sobre la información puesta en conocimiento de la Sociedad, usar las lenguas originarias de las regiones, así como sistemas de señalética de colores u otro lenguaje para personas con capacidades especiales y que permita el acceso y análisis de la información recibida.
- d) Capacitar a clientes internos y externos de la Institución.
- e) Efectuar la convocatoria pública del proceso de Rendición de Cuentas.

De la retroalimentación por parte de la participación ciudadana

Luego de haber concluido el proceso de las asambleas parroquiales, cantonales y provinciales, se elevará el informe respectivo a las delegaciones del Consejo de

Participación Ciudadana localizadas en cada provincia. Las delegaciones provinciales de participación ciudadana analizarán dicha información a través de una matriz elaborada para el efecto y remitirán sus conclusiones y recomendaciones a cada institución complementándola con la encuesta electrónica ciudadana.

Encuesta ciudadana

Para un mejor proceso de Rendición de Cuentas, se colocará en las páginas web de las instituciones sectoriales, GADS e instituciones privadas que manejan fondos públicos para que la ciudadanía libre y voluntariamente envíe sus apreciaciones del proceso llevado adelante por las asambleas parroquiales, cantonales, provinciales.

Proceso parlamentario

El proceso parlamentario comprenderá lo siguiente: presentación de los informes por parte de las instituciones sectoriales, GADs e instituciones privadas que manejan fondos públicos; análisis por parte de los representantes sobre la información escuchada; trabajo de mesas ciudadanas con los delegados de las representaciones; presentación de los aportes de las mesas ciudadanas por parte de los representantes.

3.6.2.3 Tercer momento

Seguimiento y Retroalimentación del Proceso de Rendición de Cuentas.- El Proceso de Rendición de Cuentas debe permitir luego de la realización de las Asambleas ciudadanas, efectuar una serie de actividades dirigidas y concertadas al proceso, incorporando las recomendaciones recibidas, planificado a través de las siguientes actividades:

- a) Efectuar el seguimiento y vigilancia de las recomendaciones.
- b) Retroalimentar la administración y gestión de lo público con las iniciativas y recomendaciones de la sociedad civil.
- c) Promocionar la participación ciudadana y el control social dentro del Proceso de Rendición de Cuentas.
- d) Promover a los actores para que cumplan con sus compromisos asumidos en las herramientas de planificación (presupuestos participativos, POAs, Planes de desarrollo, etc).
- e) Establecer un sistema de monitoreo y control de Rendición de Cuentas.

f) Enviar el informe del proceso de Rendición de Cuentas al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el tiempo establecido en la ley.

La sostenibilidad del Proceso de Rendición de Cuentas estará basada en:

a) La retroalimentación de la gestión y administración de lo público con las iniciativas y recomendaciones de la población. Siendo recomendable recoger los aportes de la ciudadanía y sistematizarlas, para posteriormente de ser viables ajustarlos a la gestión de lo público.

b) Elaboración de la normativa Institucional, que afirmen el Proceso de Rendición de Cuentas, esta normativa se podrá tipificar en una Ordenanza en el caso de los GADs.

c) Promoción de la Participación Ciudadana y Control Social de la población en el Proceso de Rendición de Cuentas, sugiriéndose realizar campañas periódicas orientadas hacia la población en general, explicando los alcances, importancia y oportunidad de la participación ciudadana así mismo la pertinencia de la utilización de los mecanismos de control social, como las veedurías, observatorios y consejos consultivos para fortalecer la gestión y administración de lo público.

3.6.3 Otros mecanismos de Rendición de Cuentas

Además de la asamblea local aquí descrita es importante señalar que la Ley Orgánica de Participación Ciudadana propone varios mecanismos de participación ciudadana según sea el objeto o el contexto en donde se dé el proceso de participación, control o rendición de cuentas. Así tenemos: Art. 73, 74 y 75, audiencias públicas; Art. 76, el Cabildo Popular; Art. 77, la silla vacía; Art. 78 de las Veedurías para el control de la gestión pública; Art. 79, observatorios; Art. 80, consejos consultivos. De conformidad con la realidad, los contextos y el objeto se podrán aplicar estos mecanismos para ejercer el proceso de Rendición de Cuentas.

Los Consejos Ciudadanos Sectoriales, pueden ser aprovechados para establecer ejercicios de exigibilidad de rendición de cuentas o servir como nexos con otros cuerpos ciudadanos enfocados específicamente a la rendición de cuentas. Adicionalmente se ha de tener presente la figura de las veedurías y los observatorios como herramientas ciudadanas del control social que pueden profundizar los ejercicios de rendición de cuentas, al plantear espacios de seguimiento y observancia de una manera dinámica, de ese modo se evitaría

que la rendición de cuentas se limite al informe anual, y podrían establecerse estrategias permanentes de seguimiento al accionar de lo público.

3.7 Herramientas que efectivizan el proceso de rendición de cuentas

3.7.1 Transparencia y acceso a la Información.

El acceso a la información pública es un derecho ciudadano garantizado por la Constitución y las leyes y se convierte en un instrumento fundamental para el ejercicio de la participación ciudadana, el control social y la rendición de cuentas.

Una sociedad civil, una ciudadanía que tiene acceso a la información pública podrá dialogar, analizar y evaluar la gestión de lo público con quienes son los ejecutores de dicha gestión. No se puede evaluar algo que se desconoce, algo sobre lo cual su información nos es ajena o inaccesible.

En este sentido, el Art. 97 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social establece que “La información pública pertenece a la ciudadanía y se encuentra sujeta a los principios establecidos en la Constitución y las leyes correspondientes. Quienes la manejan son sus administradores y depositarios, y están obligados a garantizar su acceso, de manera gratuita, con excepción de los costos de reproducción”.

Por tanto, todos los administradores o depositarios de la información pública, como instituciones públicas o entidades *que administren asuntos de interés público o recursos públicos* deben contar con mecanismos permanentes de información al ciudadano, que le permitan a éste conocer qué pasa con esa gestión de lo público y poder ejercer su derecho a vigilar, fiscalizar, evaluar y tener voz frente a ello.

Con esta finalidad, la provisión de información puede ejecutarse a través de varios mecanismos o herramientas como páginas web, murales, publicaciones, programas mediáticos, etc. No obstante, como lo dice la normativa vigente, debe ser planteado en un lenguaje sencillo, de fácil comprensión y sobre, mínimo, los parámetros que se establecen en la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Art. 10) y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (Art. 92 y 93).

Esto permitirá contar con información que puede ser estandarizada, manejar un lenguaje común en las instituciones y minimizar la posibilidad de confusión en la ciudadanía a la hora de acercarse a conocer qué pasa con esa gestión de lo público.

Además, es preciso considerar la inclusión de estrategias de difusión a través de lenguas originarias y lenguajes especiales para personas con discapacidad.

En este sentido, se podrían considerar tres criterios básicos: los mecanismos de difusión permanente de la información pública, los procedimientos para garantizar el acceso a la información y la periodicidad con la que se difunde o se actualizan esa información pública.

Considerando, además, que según el Art. 98 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, establece que “los actos de la administración pública están sujetos a los principios de transparencia y publicidad”.

La participación ciudadana en la gestión pública garantiza la rendición de cuentas, es decir que los servidores públicos informen, expliquen generen y entreguen información clara, veraz, oportuna, suficiente, pertinente de fácil lectura sobre políticas públicas locales, programas y proyectos como cumplimiento de sus deberes y obligaciones ante la comunidad, tanto a los particulares que lo soliciten, a la ciudadanía como a los órganos que fiscalizan las actividades

3.7.2 Establecimiento de espacios participativos

Se entiende como tales a aquellos espacios a través de los cuales la sociedad civil interactúa, se relaciona con la institución-administrador de lo público con la finalidad de evaluar dicha gestión. Es decir, aquellos que permiten el encuentro de estos dos actores fundamentales para analizar y evaluar el cómo se ha ejecutado esa gestión.

Este proceso se puede desarrollar a través de diversos mecanismos que permitan, por un lado, a los administradores de lo público (autoridades, etc.), dar a conocer, explicar y justificar la gestión ejecutada; y, a la ciudadanía, por otro, exponer sus opinión, su voz con relación al cómo se ha implementado esa gestión y cómo quisiera que se lo haga. Para el efecto, se sugiere generar espacios que permitan la presencia y deliberación de estos dos actores con la finalidad de evaluar de forma participativa esa gestión.

En este contexto es importante considerar como criterios básicos la convocatoria a la ciudadanía y los mecanismos que permitan involucrar esa participación.

3.7.3 Procesamiento y retroalimentación

Toda evaluación tiene sentido en la medida en que sus resultados aporten al mejoramiento de la gestión, es decir, en tanto sean incorporados para optimizar la gestión/proceso evaluado.

Por lo que, el proceso de rendición de cuentas entendido como un proceso participativo de evaluación tiene sentido en la gestión de lo público en la medida en que sus resultados/ acuerdos entre el Estado y la ciudadanía son realmente incorporados en dicha gestión. Es decir, existan canales para el procesamiento / integración de los acuerdos o resultados logrados, así como espacios de retroalimentación a la ciudadanía sobre esa incorporación que permitan no solo hacer una gestión más eficiente y efectiva sino también generar mayor confianza de la ciudadanía en sus instituciones y, por ende, dotar de mayor legitimidad al accionar de los administradores de lo público, como una forma de actualizar el contrato social con relación a la administración de lo público.

En cuanto a criterios a considerar, se plantean mecanismos para incorporar los acuerdos y recomendaciones producto de ese proceso participativo, las formas y espacios de socialización sobre la incorporación de los acuerdos logrados y mecanismos de monitoreo y seguimiento de la implementación de los acuerdos logrados en los procesos participativos.

Finalmente, tanto instituciones como servidores/as públicos deben estar sujetas al escrutinio público sobre las actividades que han desarrollado, porque es la ciudadanía quien debe dar una opinión crítica, mismas que se constituyen en retroalimentación permanente de los avances de políticas, proyectos, del desempeño de los servidores públicos y la calidad de los servicios.

3.8 El Consejo de Participación Ciudadana como Entidad de Fiscalización Superior

3.8.1 Las EFS y su función como mecanismos de rendición de cuentas¹⁴⁵

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) son engranajes cruciales del sistema de controles horizontales orientados a fiscalizar la legalidad de los comportamientos de funcionarios y agencias públicas. Su responsabilidad es la de fiscalizar y eventualmente sancionar a funcionarios públicos y burocracias estatales que no se ajustan a los

¹⁴⁵ O'Donnell, Guillermo, *Delegative Democracy*, Journal of Democracy, 1994, p. 55-69; citado por Isunza Vera Ernesto, Olvera, J. Alberto, *ibídem*, p. 285.

procedimientos legales y reglas administrativas estipuladas. En su análisis sobre los mecanismos de accountability horizontal, Guillermo O'Donnell distingue entre instituciones de *balance* y *asignadas*. Las primeras se refieren al principio de división de poderes y de pesos y contrapesos. Las segundas, en cambio, se relacionan con una función más específica de fiscalización de agencias estatales y de provisión de información sobre otras agencias y actores estatales. La función de las EFS es el prevenir, desalentar, detectar, y/o sancionar acciones reñidas con la legalidad o el debido proceso por parte de funcionarios públicos; Las agencias asignadas representan un necesario complemento al principio de división de poderes y al mecanismo de pesos y contrapesos, muchas de ellas fueron creadas a fin de subsanar lo que se consideraba como deficiencias o baches que las instituciones de balance no lograban cubrir adecuadamente.

Existe una importante diferencia en cuanto a la lógica institucional que caracteriza respectivamente a las agencias de balance de las asignadas. El accionar de las agencias de balance es de carácter intermitente y reactivo: por lo general intervienen sólo una vez que la trasgresión ya ha sucedido. Las agencias *asignadas*, en cambio, se distinguen de las de *balance* en dos aspectos: a) *están funcionalmente especializadas en la rendición de cuentas* y por lo tanto la ejercen de forma continua. Las actividades de fiscalización de las EFS pueden estar acompañadas de poder de sanción formal o no. En este último caso, la agencia de control puede fiscalizar y en caso de determinar si ha habido algún tipo de acción impropia por parte de funcionarios públicos, remitir el caso a la autoridad correspondiente para que imponga sanciones. Es decir, el accionar de la EFS obliga a la activación de otros agentes estatales con capacidad de sanción. Es así que según la Ley del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en caso de incumplimiento por parte de las instituciones y entidades del sector público, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, remitirá la queja a la Contraloría General del Estado, para que inicie el proceso de investigación sobre la gestión de las autoridades obligadas, sin perjuicio de las sanciones previstas en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública por la negación de la información.¹⁴⁶

b) *Su accionar se basa en criterios profesionales y técnicos*. La profesionalización y las capacidades técnicas de sus miembros juegan, por tanto, un papel determinante en establecer la credibilidad de las mismas y en asegurar su buen funcionamiento. Asimismo,

¹⁴⁶ Artículo 11. Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, ob. cit.

su carácter apolítico permite restarle dramatismo a sus decisiones, y por ende evitar la generación de costosos conflictos políticos. Es por esto que el imperativo de profesionalización y de actualización técnica está siempre presente en este tipo de instituciones. En cierta manera, la legitimidad y eficiencia de las mismas se garantiza a través del establecimiento de concursos idóneos y de una carrera meritocrática de manera de asegurar su autonomía e independencia con respecto a los poderes políticos de turno. El fortalecimiento de la autonomía y el profesionalismo es un objetivo central de toda EFS. En este aspecto es fundamental establecer:

I. *Independencia política y funcional*: estos órganos especializados deben estar libres de interferencias políticas. Deben tener plena autonomía funcional y operativa. La existencia de procedimientos transparentes y claros para el nombramiento y la remoción de sus autoridades, así como una adecuada gestión de recursos humanos, son fundamentales para lograrlo. El hecho de que sean órganos autónomos no significa, sin embargo, que no deban rendir cuentas por sus actuaciones; deben presentar informes de sus actuaciones y permitir el acceso público a la información que producen. Además, resulta de gran importancia la coordinación de sus actuaciones con las de otros órganos y con la sociedad civil.

II. *Profesionalismo y estabilidad del personal*: los funcionarios de estos órganos deben ser seleccionados a través de procesos competitivos y abiertos, basados en el mérito y en criterios de adecuación técnica, que reflejen el mandato y las funciones del organismo. El personal debe ser suficiente y especializado. Se requiere, además, la formación continua del personal, así como promover el intercambio de buenas prácticas.

III. El presupuesto y los recursos materiales con que cuente el órgano deben adecuarse a sus responsabilidades y competencias: disponer de un presupuesto suficiente es una condición necesaria para ejercer un control efectivo. Además, la administración de estos recursos debe prever los seguros necesarios que prevengan asfixias financieras con intencionalidades políticas. Además de disponer de la cantidad suficiente de recursos, es importante garantizar y preservar la autonomía financiera o capacidad para manejar su propio presupuesto por parte de los órganos de control.

IV. *Competencias y poderes*: las competencias y funciones asignadas por ley a estos órganos de control deben ser lo suficientemente robustas para poder cumplir con eficacia su mandato o misión principal. Estos poderes y funciones deben someterse a los controles necesarios a fin de evitar actuaciones que vayan más allá del mandato del organismo o supongan una intromisión o violación de derechos. Un aspecto importante es si estos organismos tienen poderes y son competentes para dar seguimiento al cumplimiento de sus recomendaciones por parte de las agencias o funcionarios afectados cuando estas recomendaciones no son obligatorias.

V. *Sus actividades y funciones están insertas en una red más amplia de mecanismos horizontales y por lo tanto, dependen no solamente de sí mismas sino también del funcionamiento coordinado y convergente de toda una red de instituciones.*

La rendición de cuentas no puede ser analizada en términos de agencias aisladas sino que depende de una cadena compleja de instituciones que debería operar de manera convergente y coordinada. En el caso ecuatoriano la Función de Transparencia y Control Social, está conformada por lo que podríamos llamar una red de entidades de fiscalización superior, así tenemos a la Contraloría General del Estado, la Defensoría del Pueblo y las Superintendencias¹⁴⁷, todas estas designadas por el Organismo de más reciente creación, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

3.8.2 Consejo de Participación Ciudadana

Por las atribuciones que se le asignan, se puede afirmar que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es la entidad más importante de la nueva Función de Transparencia y Control Social. Está integrado por siete consejeros seleccionados de entre los postulantes que propongan la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil. Entre sus atribuciones, se encuentran: promover la participación ciudadana; estimular procesos de deliberación pública; establecer mecanismos de rendición de cuentas; impulsar veedurías ciudadanas y el control social, e instar a las demás entidades que integran la función a actuar obligatoriamente en determinados casos, atribución que le concede un papel rector dentro del conjunto de la misma. Deberá también investigar denuncias sobre afectaciones a la participación ciudadana o actos de corrupción,

¹⁴⁷ Artículo 204, Constitución Política del Ecuador.

pudiendo inclusive impulsar acciones legales en cuyo proceso, además, puede actuar como parte; coadyuvar en la protección de los denunciantes de actos de corrupción.

Le corresponde también a este Consejo el designar a los titulares de la Procuraduría General del Estado y de las Superintendencias, de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado, y Contraloría General del Estado, así como a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y del Consejo de la Judicatura.

Las atribuciones relacionadas con la Rendición de Cuentas están establecidas y ampliadas en los artículos 9, 10, 11 y 12 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que define el contenido, es decir, sobre qué se debe rendir cuentas; quienes están obligados a hacerlo; y, determina específicamente las funciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el cual es la institución que debe establecer los mecanismos para someter a evaluación de la sociedad las acciones del Estado y de las personas jurídicas del sector privado que manejan recursos públicos o desarrollen actividades de interés público.

Pero es la función relativa con la designación de importantísimas autoridades, la que ha ocasionado gran polémica a decir de distintos analistas, como es el caso de Simón Pachano¹⁴⁸, quien encuentra algunos problemas derivados de la función nominadora del CPSCS: el primero es el cuestionamiento acerca del número reducido de personas encargadas de decidir cargos tan importantes para el buen funcionamiento del estado y que se trate, además, de personas no representativas para las que ni siquiera fue requisito para su postulación pertenecer a una organización. En segundo lugar, y en relación directa con lo anterior, Pachano da cuenta que los miembros del CPCCS no son receptores de un mandato explícito de la ciudadanía lo que los califica para tener total autonomía en sus decisiones, sin necesidad alguna de rendir cuentas. Para él los miembros del CPCCS tienen un origen legal para ocupar sus cargos, pero no legitimidad. Un criterio semejante lo comparten otros analistas políticos¹⁴⁹, determinando que incluso en presidencialismos, la designación de estas autoridades está siempre a cargo del poder legislativo, institución representativa de la pluralidad de la ciudadanía la cual debe deliberar antes de decidir,

¹⁴⁸ Pachano, Simón, Democracia Representativa y mecanismos de democracia directas y representativa, 2010.

¹⁴⁹ Rebaza, Fernández Silvana, Urbina Cordano Valeria, entre otros, en Revisando el concepto de democracia delegativa: el caso de Ecuador, Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú, consultado el 02 de abril de 2011, disponible en <http://revistas.pucp.edu.pe/arteypractica/comment/reply/306>.

mediante una mayoría en el pleno, cuáles son las mejores opciones para la designación de estos cargos. En Ecuador, sin embargo, son siete miembros los que componen el CPCCS y tienen la inmensa tarea de designar a todos estos puestos clave sin necesidad de rendir cuentas ante nadie.

Una vez expuestos los criterios que determinan a una entidad de fiscalización superior como tal, resulta evidente que el CPCCS, se enmarca dentro de un organismo de este tipo, pues como ya se señaló cumple funciones relacionadas con el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, y de investigación de casos de corrupción. Siendo sus atribuciones de mucha importancia en cuanto al control de todos los sujetos obligados a rendir cuentas, me parece un grave error del Constituyente, haberle otorgado además funciones de designación de diversas autoridades, facultad que siempre le ha correspondido al Órgano Legislativo, criterio acogido en la gran mayoría de democracias latinoamericanas, y que deviene de la clásica división de poderes tantas veces invocada en esta investigación, como principio básico de un Estado Social de Derecho.

No es de admirarse que el CPCCS, no rinda los resultados esperados relacionados con el cumplimiento de sus funciones de promoción de mecanismos de participación ciudadana, puesto que debido a la fuerte injerencia política, su prioridad tiene que ver con la designación de las autoridades. Este fenómeno no se repite en ninguna otra de las legislaciones estudiadas para el desarrollo de esta investigación. Por ejemplo en Argentina, el sistema horizontal incluye tanto EFS como órganos de investigación y/o prevención, que operan como agencias especializadas en el ámbito de los distintos poderes del Estado; entre las primeras, se encuentran la Auditoría General de la Nación (AGN), que es un órgano de control posterior externo, el cual proporciona asistencia técnica al Congreso, y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), que es un órgano de control posterior interno, que depende de la Presidencia de la Nación. Los órganos de investigación y/o prevención de la corrupción en Argentina son la Oficina Anticorrupción (OA), creada en el ámbito del Poder Ejecutivo, dentro de la estructura del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, y que cumple funciones de prevención e investigación de la corrupción, y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA), que es un órgano de investigación y persecución de delitos de corrupción e irregularidades administrativas, que forma parte del Ministerio Público. Ninguna de estas entidades, posee además de su función de

fiscalización, una relativa a la designación de autoridades, ésta queda reservada para los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Considero incompatibles las funciones encomendadas al CPCCC, pues si bien es cierto en los últimos años ha persistido una desconfianza de gran magnitud en el órgano legislativo, no se puede negar que el origen de su conformación desde tiempos en que se inauguró la democracia, viene acompañada de sus tradicionales funciones de fiscalización y control de los otros poderes.

El CPCCS debió crearse como un órgano que representa a la ciudadanía tal como se señala en una de las motivaciones de creación de su ley, que promueva la participación ciudadana, estimule procesos de deliberación pública en los diversos mecanismos instaurados en la actual Constitución. Al otorgarle funciones de designación de autoridades, se desvirtúa su esencia y pierde legitimidad ante la ciudadanía, que seguramente no se identifica con este organismo ya que de manera general no se contó con su participación en la conformación del mismo.

3.9 Legislación comparada

3.9.1 La rendición de cuentas en la legislación peruana¹⁵⁰

La Constitución Política del Perú en su artículo 2, inciso 17, establece el derecho que tiene toda persona a participar en forma individual o colectiva asociada en la vida política, económica, social y cultural de la nación. Los ciudadanos tienen, conforme a la ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y referéndum. Establece también que es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

La Ley de Bases de la Descentralización establece a la participación ciudadana como obligación de los gobiernos regionales y locales en la formulación, debate y concertación de los planes de desarrollo y presupuestos participativos, así como en la concertación, control, evaluación y rendición de cuentas de la gestión pública.

Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.- Distingue entre derechos de participación y derechos de control, así los derechos de participación ciudadana en el Perú son los siguientes: iniciativa de reforma constitucional, iniciativa en

¹⁵⁰ Velásquez, Peláez, José, Demanda de rendición de cuentas, http://portal.jne.gob.pe/informacioninstitucional/escuelaelectoral/Martes%20Electorales%20%20Exposiciones/ee2009/mar_03feb09.pdf, consultado el 10 de mayo de 2011.

la formación de leyes, referéndum, e iniciativa en la formación de dispositivos municipales. En los derechos de control en cambio constan la revocatoria de autoridades, remoción de autoridades y demanda de rendición de cuentas¹⁵¹.

Ley Orgánica de Municipalidades No. 27972.- Incorpora en la estructura de la municipalidad al Consejo de Coordinación Local, Provincial y Distrital, como instancias de concertación y consulta en las que participan, además de los alcaldes y regidores representantes elegidos por las organizaciones de la sociedad civil. Señala que las Municipalidades se rigen por presupuestos participativos, incluye los derechos en materia de participación en el ámbito municipal. Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo social.

Los gobiernos locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Las municipalidades tienen la competencia exclusiva de aprobar y facilitar los mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal.

Los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades, siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.

Los órganos de coordinación son: Consejo de Coordinación local provincial, Consejo de Coordinación local distrital, Junta de delegados vecinales comunales.

El Consejo de Coordinación Local es un órgano de coordinación y concertación de las municipalidades. Está integrado por Alcalde y Regidores (en el caso del Consejo de Coordinación Local Provincial está integrado por los Alcaldes Distritales), por los alcaldes de los centros poblados (para el caso del Consejo de Coordinación Distrital), en un 60%. Además por los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización en un 40%

La Junta de Delegados Vecinales Comunales es el órgano de coordinación integrado por los representantes de las agrupaciones urbanas y rurales que integran el distrito dentro

¹⁵¹ Artículos 2 y 3 de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos Ley No. 26300

dela provincia y que están organizadas principalmente como juntas vecinales, entre sus funciones está la de fiscalizar la ejecución de los planes de desarrollo municipal.

Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.- Art. 8. El Estado debe promover y establecer los mecanismos para una adecuada democracia participativa de los ciudadanos a través de mecanismos directos e indirectos de participación. En el artículo 9 menciona que el ciudadano tiene derecho de participar en los procesos de formulación presupuestal, fiscalización, ejecución y control de la gestión del Estado, mediante los mecanismos que la normatividad establezca.

Mediante la rendición de cuentas el ciudadano tiene derecho a interpelar a las autoridades respecto a la ejecución presupuestal y el uso de recursos propios. La autoridad está obligada a dar respuesta y son susceptibles de esta demanda quienes ocupan cargos sujetos a revocatoria y remoción¹⁵².

Se ejecuta a través de un pliego interpelatorio que contiene preguntas relacionadas exclusivamente con la ejecución presupuestal y el uso de los recursos propios; cada interrogante es planteada en forma clara, precisa y específica. La solicitud de rendición de cuentas debe contar con no menos del 20% de los electores; acreditada la solicitud, la autoridad electoral comunica de ello a la autoridad demandada para que responda dentro de los 60 días calendarios.

La autoridad demandada rinde cuentas con la publicación del pliego interrogatorio y las respuestas del mismo.

3.9.2 La rendición de cuentas en Costa Rica¹⁵³

En Costa Rica, la rendición de cuentas está basada en el diseño horizontal, es decir que se maneja a través de entidades de fiscalización superior tales como la Asamblea Legislativa, la Contraloría de la República, la Defensoría de los Habitantes y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, además de otras instituciones con rango infra constitucional tales como la Procuraduría General de la República (que en Costa Rica no tiene asignado el ejercicio de la acción penal) el Ministerio Público, la Superintendencia

¹⁵² Artículo 31, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos Ley No. 26300.

¹⁵³ Saborío Valverde, Rodolfo, Rendición de cuentas en Costa Rica, diagnóstico y propuesta de sistematización, San José Costa Rica, Editorial, Juricentro, disponible en <http://www.cesdepu.com/rccr2004.pdf>.

General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores y la Superintendencia de Pensiones.

Los sujetos sociales despliegan su actividad como resultado del ejercicio de garantías individuales reconocidas en la Constitución Política: la libertad de asociación (art. 25), la libertad de reunión y manifestación (art. 26), la libertad de expresión (art. 28), la libertad de prensa (art. 29), el derecho de petición (art. 27) y el derecho de información (art. 30). A pesar de no ser titulares de competencias públicas, ejercen un papel efectivo en la puesta en práctica de la rendición de cuentas.

El reconocimiento de las garantías individuales citadas en el párrafo anterior son el conducto por el cual los ciudadanos son titulares de una situación jurídica subjetiva en virtud de la cual pueden hacer peticiones y exigir información a las autoridades públicas. Esta es la forma más elemental e inorgánica de la rendición de cuentas, pero puede desencadenar la puesta en funcionamiento de la rendición de cuentas a cargo de los sujetos institucionales. Además de acudir directamente a las instancias públicas, los ciudadanos pueden canalizar por medio de los sujetos institucionales cualquier denuncia sobre el funcionamiento del aparato público o incluso denunciar ante la negativa misma a brindar información. Para acudir a plantear una denuncia ante la Contraloría General de la República o la Defensoría de los Habitantes no se requiere de ninguna legitimación especial.

Según el autor Rodolfo Saborío Valverde¹⁵⁴, el papel de los actores sociales no debe ser institucionalizado, ya que según su apreciación no debe confundirse la responsabilidad por el ejercicio de las funciones públicas con su control, los actores sociales no deben pasar a ser parte de las estructuras decisorias de las instituciones públicas, ya que eso diluye su papel fiscalizador. Los actores sociales pueden formar parte de instancias consultivas que los coloque en capacidad de ejercer influencia sobre las decisiones públicas y de acceder en forma directa a la información de interés general. Ir más allá de eso bajo el argumento de la participación de la sociedad civil distorsionaría las reglas básicas del acceso al poder por medio de la legitimación democrática basada en el voto popular.

¹⁵⁴ Saborío Valverde, Rodolfo, Rendición de cuentas en Costa Rica, diagnóstico y propuesta de sistematización, Editorial Juricentro, San José Costa Rica, 2004, p. 117.

3.9.3 Rendición de cuentas en Bolivia¹⁵⁵

Desde 1994, la Ley de Participación Popular, reconoce personalidad jurídica a las comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas, y juntas vecinales, denominadas “Organizaciones Territoriales de Base”, las cuales poseen derechos tales como “proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades de la comunidad” así como “pedir informes a su gobierno municipal sobre el uso del dinero de la Participación Popular y pronunciarse sobre ello” Sin embargo las OTB no ejercen necesariamente en forma directa tales derechos, sino a través de una figura especial elegida por aquellas, y que también dispone de personería jurídica el “Comité de Vigilancia” definido como el organismo que articula a las comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas y juntas vecinales con el Gobierno Municipal, articula también las demandas de la población con la Planificación Participativa Municipal, representa a la población y ejerce el control social. Este caso podría considerarse como un modelo por cuanto es un mecanismo para forzar la observancia de la administración. De hecho, están formalizadas en la ley la trayectoria de las denuncias de los Comités de Vigilancia y el tipo de sanciones a que puede hacerse acreedor el gobierno Municipal en caso de incumplimiento. Concretamente se les otorga la posibilidad de que ejerzan una sanción colectiva sobre el gobierno Municipal, que se expresa en la suspensión de los recursos de la participación popular. Formalmente, las denuncias tienen una trayectoria predefinida que comienza en el Comité de Vigilancia, sigue en el Poder Ejecutivo (Ministerio de Hacienda) y culmina (en caso de no respuesta o satisfacción) en el Senado. Desde que éste admite la denuncia, quedan congelados los recursos de la coparticipación tributaria del gobierno Municipal infractor. El problema es que ésta ha resultado ser una sanción inapropiada porque afecta a la totalidad del municipio, lo que ha devenido en una de las causas del débil funcionamiento de estos órganos de control social.

3.9.4 Rendición de cuentas transversal en México¹⁵⁶

La “rendición de cuentas transversal” se refiere a aquellas instituciones en cuyo seno el poder de decisión es delegado en representantes simbólicos de la sociedad. El modelo

¹⁵⁵ Cunill, Grau Nuria, Responsabilización por el control social, ob. cit.

¹⁵⁶ La rendición de cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana, Olvera, Alberto, disponible en:
http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/cuadernos_rc/Cuaderno_de_Rendici%F3n_dos.pdf

prototípico es el Instituto Federal Electoral, el cual formalmente es dirigido por 9 consejeros designados por el Congreso por mayoría calificada, quienes constituidos en consejo general toman las decisiones en materia electoral. La autonomía institucional del IFE refuerza su poder y le otorga legitimidad. Un modelo de gestión similar sigue el Instituto Federal de Acceso a la Información y los institutos de los estados, si bien en su gran mayoría no son formalmente autónomos. Tanto las instituciones electorales como las de acceso a la información son también agencias de rendición de cuentas horizontal, pues cumplen funciones de control sobre las agencias del gobierno, en un caso para que no intervengan en los procesos electorales, y en otro para que rindan la información que los ciudadanos soliciten. Las instituciones electorales han sido el eje central de la lucha por la democracia en México. Sin embargo en este país, se ha demostrado en la práctica, que la autonomía efectiva de estos organismos no depende tanto del estatuto jurídico de los mismos -que en todos los casos es de plena autonomía política e institucional- sino de cómo sus propios cuerpos directivos logran aplicar y mantener en la práctica los principios y criterios de autonomía política de que están dotados sus instituciones. El ejemplo más palpable es el del propio IFE, en cuya época de oro, entre 1996 y 2003, logró ejercer efectivamente su autonomía jurídica, dotarse de capacidades institucionales relevantes, y por otro lado, y en función de estos dos elementos antes mencionados, conseguir un grado de legitimidad notable a nivel nacional que le llevó a ser considerado hacia el año 2000 como la institución con el mayor prestigio y reconocimiento entre los ciudadanos. Al mismo tiempo, ese Instituto Federal Electoral histórico también logró un notable desarrollo político, en términos de que persiguió su mandato de desarrollar campañas de educación cívica y de dotarse de una capacidad efectiva de sanción sobre los partidos políticos. Sin embargo, el IFE cayó en una crisis de legitimidad al ser nombrados nuevos consejeros electorales en el año 2003, que tenían un bajo perfil profesional y carecían del prestigio y peso personal propio como para garantizar su autonomía personal y colectiva respecto de los actores políticos.

Este hecho demostraría la fragilidad de las instituciones autónomas, las que, por más protegidas que estén desde el punto de vista jurídico y organizacional, requieren ratificar en cada coyuntura histórica su autonomía y en función de ella su legitimidad.

Las otras grandes instituciones abocadas a la rendición de cuentas transversal son los institutos de transparencia y acceso a la información. El Instituto Federal de Acceso a la

Información nació dotado de una gran credibilidad a pesar de que su estatuto jurídico no fue el de un órgano con autonomía constitucional, como el IFE, sino el de un organismo descentralizado, no sectorizado, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. A pesar de ello, su legitimidad originaria fue muy grande y ello le ayudó a construirse un amplio campo de acción, y en la práctica ha operado como una institución dotada de plena autonomía. El IFAI ha sido capaz de rendir cuentas de sus actos, de actuar con transparencia, si bien algunos temas relativos al campo del derecho de acceso a la información han sido resueltos de manera polémica.

3.9.5 Rendición de cuentas en Colombia

En el marco del Estado Social de Derecho definido por la constitución colombiana, toda institucionalidad se basa en la definición de los deberes y derechos del ciudadano y del Estado, que se establecen en dicha carta. En este sentido y frente a la rendición de cuentas, la Constitución colombiana define que *son fines esenciales del Estado:... (el) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*¹⁵⁷. Dicha mención es luego reglamentada, entre otros, mediante las siguientes leyes:

- Ley 80/1993. Artículo 66. Todo contrato que celebre las entidades estatales estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano. Las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común, podrán denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servicios públicos de los particulares, que constituyen delitos, contravenciones o delitos en materia de contratación estatal.

- Ley 142/1994. Artículo 62. Por iniciativa de los usuarios suscriptores potenciales se conformarán los Comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios con representación en los usuarios suscriptores o suscriptores potenciales.

- Ley 134/1994. Artículo 100. Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional en todos los niveles territoriales con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos.

¹⁵⁷ Artículo 2 Constitución Política de Colombia

•Ley 136/1994. Artículo 167. Los organismos de control fiscal vincularán a la comunidad en la realización de su gestión fiscal sobre el desarrollo de los planes, programas y actividades que realicen la entidad fiscalizadora, para que ella a través de los ciudadanos y los organismos de participación comunitaria puedan garantizar que la función del Estado esté orientada a buscar beneficios de interés común que ayuden a valorar que sus contribuciones estén siendo dirigidas en busca del beneficio social. Artículo 178, 22. Funciones del personero: Promover la creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas y comunitarias.

•Ley 489/1998. Artículo 32. Democratización de la Administración Pública. Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

Artículo 33. Audiencias públicas. Cuando la Administración lo considere conveniente y oportuno, se podrá convocar a audiencias públicas en las cuales se discutirán aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad, y en especial cuando esté por media la afectación de derechos o intereses colectivos. Las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización de audiencias públicas, sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la administración. En todo caso, se explicaran a dichas organizaciones las razones de la decisión adoptada. En el acto de convocatoria a la audiencia, la institución respectiva definirá la metodología que sea utilizada.

Artículo 34. Ejercicio del control social de la administración. Cuando los ciudadanos deciden constituir mecanismos de control social de la administración, en particular mediante la creación de veedurías ciudadanas, la administración estará obligada a brindar el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control.

Artículo 35. Ejercicio de la veeduría ciudadana. Para garantizar el ejercicio de las veedurías ciudadanas, las entidades y organismos de la administración pública deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

Eficacia de la acción de las veedurías. Cada entidad u organismo objeto de vigilancia por parte de las veedurías deberá llevar un registro sistemático de sus observaciones y evaluar en forma oportuna y diligente los correctivos que surjan de sus recomendaciones, con el fin de hacer eficaz la acción de las mismas.

Acceso a la información. Las entidades u organismos y los responsables de los programas o proyectos que sean objeto de veeduría deberán facilitar y permitir a los veedores, el acceso a la información para su vigilancia de todos los asuntos que no constituyan materia de reserva judicial o legal.

• Por su parte, el ejecutivo mediante el documento CONPES 3294 de 2004, establece los lineamientos básicos de una gestión orientada a resultados. Gestión que tiene como objetivos: *i) mejorar la eficacia y el impacto de las políticas, programas e instituciones, ii) incrementar la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de recursos, y iii) estimular la transparencia en la programación y asignación de recursos.*

3.9.6 Rendición de cuentas en Brasil (presupuestos participativos)¹⁵⁸

El gobierno de la ciudad de Porto Alegre representa una de las estrategias más eficaces de colaboración entre estado y sociedad del mundo en desarrollo respecto a rendición de cuentas.

Desde 1989, cuando el Partido de los Trabajadores (PT) ganó por primera vez las elecciones para el gobierno municipal, Porto Alegre ha puesto en manos de la población las decisiones sobre gastos correspondientes a más del diez por ciento del presupuesto anual. Todos los años más de 14.000 ciudadanos de esta ciudad de 1,3 millones de habitantes participa en reuniones de barrio, así como en 16 asambleas regionales y 5 temáticas, en las que se establecen las prioridades de inversión del gobierno en materia de infraestructura y servicios sociales básicos. Cada asamblea elige a dos delegados al Consejo de Presupuestación Participativa (COP, por su sigla en portugués) municipal, órgano responsable de determinar el plan presupuestal definitivo de la ciudad. En todos los niveles del proceso (barrio, distrito y ciudad) las decisiones se toman luego de una intensa negociación y de la utilización de sistemas sofisticados de votación ponderados, diseñados para asegurar una distribución equitativa de los recursos, con énfasis en la ayuda a las zonas más necesitadas de la ciudad. Al final del proceso, el presupuesto sugerido se somete

¹⁵⁸ Cunill, Nuria, Ob. cit.

a la instancia legislativa local para su aprobación y promulgación definitivas. En el curso del año siguiente las asambleas regionales y temáticas, los delegados y los grupos de barrio evalúan el proceso de negociación del año inmediatamente anterior y supervisan el proceso de implementación del presupuesto del año anterior.

En Porto Alegre (al igual que en muchas otras ciudades gobernadas por el PT en Brasil desde 1989, como Belo Horizonte y Betim (Nylén, 2002)) el PT ha creado un mecanismo alternativo de rendición de cuentas, que se basa en la participación *directa* y *permanente* de los ciudadanos en las labores fundamentales de gobierno. El proceso participativo se encarga de concertar los acuerdos entre los ciudadanos y de representar los intereses de la población en general en las decisiones específicas relacionadas con gastos e implementación.

Luego de una breve reseña de las formas de rendición de cuentas que operan en ciertos países latinoamericanos podemos observar que el grado de institucionalización del control social varía en cada uno de ellos. Es así que en Costa Rica se mantiene el criterio de una rendición de cuentas horizontal, en la cual se confía el control y fiscalización a entidades tradicionales, basado en el concepto de pesos y contrapesos de la democracia.

Por otro lado en México existe un modelo combinado de rendición de cuentas, en el que el poder de decisión es delegado en representantes simbólicos de la sociedad, una institución modelo de este sistema es el IFE, cuyo fracaso se debe a la pérdida de autonomía política que finalmente desembocó en una deslegitimación hacia la sociedad.

El modelo de proceso de elaboración participativa de presupuesto en Brasil adoptado hace ya más de diez años, constituye un excelente ejemplo de “rendición de cuentas diagonal o transversal”. En este caso, los ciudadanos corrientes participan directamente en la planeación y supervisión del gasto público, actividades que normalmente son del ámbito exclusivo de los funcionarios públicos. Este esquema es un paso evidente que trasciende el tradicional rol de la sociedad civil de guardián o de “rendición de cuentas horizontal dictado por la sociedad” así como los roles de protesta o referendo de los actores sociales, basado en la rendición de cuentas vertical directa. En lugar de intentar influir en la política desde *afuera*, a los ciudadanos de Porto Alegre se les invita a participar *desde dentro* del propio aparato gubernamental, conjugando así el estricto esquema horizontal-vertical con el entendimiento de lo que son en realidad los mecanismos de rendición de cuentas.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 Conclusiones

- Como todo derecho humano, el derecho a la participación implica la obligación de respeto y garantía por parte del Estado, sus órganos y funcionarios. La obligación de respetar implica abstenerse de imponer obstáculos al ejercicio del derecho, mientras que la obligación de garantizar implica crear las condiciones necesarias para que el derecho pueda ser ejercido efectivamente, así como impedir que el ejercicio del derecho pueda ser obstaculizado o irrespetado por otros particulares.
- Además de las clásicas formas de democracia directa como son la revocatoria de mandato, la consulta popular y la iniciativa legislativa, la Constitución del 2008 establece además la posibilidad de organizar otros mecanismos de participación ciudadana tales como audiencias públicas, cabildos populares, asambleas, consejos consultivos, observatorios y veedurías. El gran riesgo de los mecanismos de democracia directa es su fácil manipulación por corrientes neopopulistas o por líderes carismáticos que desean legitimar su poder.
- En la actual Constitución, se fortalece la democracia directa, mediante la ampliación de la revocatoria del mandato a todas las autoridades públicas, así como la ratificación y mayor regulación constitucional de la iniciativa de la ciudadanía para presentar proyectos de ley.
- La nueva Constitución busca fortalecer la participación sin que queden bien claros los mecanismos y reglas para lograrlo. Se trata de un complejo sistema de consejos, organismos y actividades ciudadanas, que se encuentran dispersas a lo largo del texto constitucional.
- Desde el punto de vista conceptual la actual Constitución entiende la participación como expresión de la soberanía popular, en su doble carácter, como expresión de la autonomía de la sociedad civil y como derecho de incidencia en el Estado. La define como la “Intervención protagónica en la toma de decisiones en los asuntos públicos” y en otro apartado la sitúa

como expresión del poder ciudadano” Identifica a personas, comunidades, colectivos y nacionalidades como titulares de derechos, lo cual la diferencia de otras Constituciones de tipo liberal, en donde el individuo es el único titular de derechos.

- Las reformas constitucionales en la gran mayoría de países latinoamericanos, en principio, buscan canalizar el descontento y la motivación política hacia una participación más allá del voto electoral, pero dentro de los marcos institucionales. Dichas reformas buscan mejorar la calidad de la democracia, corrigiendo los mecanismos de democracia representativa e incluyendo instituciones de democracia directa y de representación y control de parte de los ciudadanos y grupos sociales.
- La iniciativa legislativa, la consulta popular y la revocatoria del mandato son las formas básicas de democracia directa que constan en la nueva Constitución. A pesar de su aparente novedad, estos mecanismos ya estuvieron presentes en la legislación ecuatoriana en varios momentos. Así, la consulta popular fue establecida en la Constitución de 1967, se la retomó en la de 1979 y se la mantuvo en la de 1998. La iniciativa legislativa se incorporó por primera vez en la Constitución de 1979 y se la ratificó en la de 1998. Finalmente, la revocatoria del mandato es la más reciente, pues consta a partir de la Carta Política de 1998.
- Ecuador se ha caracterizado por un uso plebiscitario de las consultas, ya que en la mayoría de ellas, desde 1986, se puso en juego más la figura del presidente que las propuestas en sí mismas. Lo mismo sucede en el gobierno actual, cada consulta popular que ha sido convocada, busca medir los índices de popularidad del primer mandatario, antes que la realización de reformas profundas y trascendentales en el ordenamiento jurídico.
- De las tres formas de democracia directa, en Ecuador hasta la expedición de la actual Constitución, solamente se utilizaron la consulta popular, y, en mínima medida, la iniciativa legislativa, mientras que la revocatoria apenas quedó como posibilidad establecida en los cuerpos normativos. Desde la vigencia de la actual Constitución, los mecanismos de democracia directa han sido utilizados en mayor grado, por ejemplo las convocatorias a

consulta popular “desde arriba” han sido invocadas en reiteradas ocasiones por el Presidente de la República. En este sentido cabe plantearse la posibilidad de que las reformas constitucionales buscan reforzar la delegación de las decisiones en el poder ejecutivo, evadiendo al legislativo y promover una relación directa del presidente con los ciudadanos. Este tipo de manifestaciones se da en países inestables que han sido gobernados por outsiders.

- A diferencia de la Constitución de 1998 que establecía la clásica división de las tres funciones del Estado: Legislativa, Ejecutiva y Judicial, la actual Constitución consagra cinco funciones, pues a las clásicas agrega la de Transparencia y Control Social y la Electoral.
- Reconociendo que el pueblo es el primer fiscalizador del poder público, la nueva Constitución concede a todos los ciudadanos el derecho a participar y fiscalizar los actos de interés público y, bajo esta premisa, se establece la Función de Transparencia y Control Social, cuyas funciones son: impulsar el control del sector público y privado que desarrolle actividades de interés público, fomentar la participación ciudadana, proteger los derechos reconocidos en la Constitución y la ley, y combatir a la corrupción. Esta nueva función del Estado se integra por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias.
- La Función de Transparencia y Control Social tiene igual jerarquía que las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Electoral; el principal organismo dentro de la Función de Transparencia y Control Social es el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social, cuyos miembros son designados mediante concurso público, luego de un proceso de impugnación de candidatos bajo veeduría ciudadana. Entre las funciones del Consejo se destacan la lucha contra la corrupción, la promoción de la participación ciudadana, y la designación de varios funcionarios de alto rango del Estado como son el Defensor del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscal General de la Nación, Contralor General del Estado, miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral. Así, este

organismo asume las funciones de nominación y designación que, en cualquier régimen democrático, son asignadas al órgano legislativo. Como consecuencia de lo dicho, las atribuciones de un organismo de elección universal, y que por ello ostenta la representación de la voluntad ciudadana, han sido trasladadas a siete personas, carentes de mandato popular.

- La Constitución de 2008 institucionaliza la participación de los ciudadanos en la gestión pública, especialmente en relación con la fiscalización y la lucha contra la corrupción.
- Aunque los mecanismos de democracia directa pueden contribuir a transformar la democracia, socializando la agenda política y promoviendo la participación ciudadana, también puede fomentar un aumento del poder y de la discrecionalidad del ejecutivo, en detrimento de otros mecanismos de intermediación y representación y por lo tanto promover una democracia de tipo delegativa.
- El elemento primordial que asegura el buen gobierno es la rendición de cuentas o responsabilidad (accountability) de los funcionarios públicos. La única forma de garantizar el buen gobierno es institucionalizando una fuerte estructura de rendición de cuentas que haga responder a todo funcionario del estado por sus acciones en su calidad de servidor público.
- El buen funcionamiento de los regímenes democráticos requiere la presencia de instituciones de gobierno que representen los intereses y demandas de los ciudadanos y respondan a ellos. Para eso, es necesario que existan mecanismos por medio de los cuales la sociedad pueda controlar las actuaciones de sus gobernantes. Un requisito indispensable para estos fines es la existencia de mecanismos de rendición de cuentas que permitan detectar y sancionar conductas irregulares en el ejercicio de las funciones públicas.
- A pesar de que la definición de la rendición de cuentas varía según la concepción de la democracia desde la cual se enuncie siempre existe un piso común. Éste radica en la idea de que debe haber cierta influencia ciudadana en los gobiernos. Dicha influencia puede ser en la formación del gobierno o

en su desempeño pero siempre tiene como objetivo tener un mejor órgano gubernamental o lo que se denomina “buen gobierno”.

- Una definición de la rendición de cuentas se compone de los siguientes tres elementos: *answerability*, *enforcement* y la *receptividad (receptiveness)*. El primero hace referencia a la obligación que los políticos y funcionarios tienen de informar y justificar sus acciones. El segundo con la capacidad de sanción a la que pueden ser sometidos los políticos y funcionarios que no acaten la ley respectiva a sus funciones públicas; y el tercer elemento hace alusión a la capacidad de los funcionarios y políticos de tener presente el conocimiento y las opiniones de los ciudadanos al momento de rendir cuentas.
- Las tres clases de rendición de cuentas más importantes son: *Horizontal*: Se refiere a la capacidad de las instituciones del Estado para detectar y controlar posibles abusos de otros organismos públicos, así como la obligación de las agencias estatales de reportar a otras agencias; *Vertical*: Se refiere a la capacidad de la sociedad para exigir un adecuado desempeño y comportamiento del gobierno, los organismos y los funcionarios públicos. Tradicionalmente, se refiere al control electoral; más recientemente, el término se aplica al control social, es decir, a instancias directas de control desde abajo ejercidas por distintos actores de la sociedad civil, organizada o no organizada, sobre el gobierno, los organismos o los funcionarios públicos.
- Las iniciativas de accountability social inciden en el funcionamiento de los mecanismos verticales electorales y horizontales de dos maneras fundamentales: en primer lugar, señalando déficit o aspectos problemáticos en el desempeño institucional de distintas agencias y organismos, y en segundo lugar forzando la activación de dichas agencias a través de la presión social y mediática.
- Las iniciativas de rendición de cuentas social cumplen una función de activación de mecanismos de rendición de cuentas. La política de accountability social no se limita a una tarea de alarma o señalamiento sino

que también impone sanciones simbólicas que determinan el destino electoral o laboral de los representantes o funcionarios bajo sospecha.

- Debido a que cada una de las formas de rendición que he analizado no son suficientes individualmente, es necesario combinar los aspectos positivos de cada uno a fin de obtener un sistema bien consolidado de lucha contra la corrupción. Los distintos modelos de control no son excluyentes, sino que coexisten y se refuerzan mutuamente. En muchas ocasiones, cuando uno de estos modelos de control funciona, provoca un efecto disparador para que los otros mecanismos de control se pongan en marcha.
- El modelo de rendición de cuentas que asume nuestro país es el modelo llamado transversal o diagonal, que se basa en un tipo de democracia deliberativa, de tal manera que la rendición de cuentas se convierte en un proceso proactivo en el que los actores sujetos a ella informan y justifican sus planes de acción, comportamiento y resultados. En un modelo deliberativo de la democracia lo central no es la emisión de la información sobre los actos de gobierno sino la explicación y la justificación de los mismos, lo cual supone establecer un diálogo con la ciudadanía
- La Rendición de Cuentas según nuestra normativa, es un proceso participativo, periódico, oportuno, claro y veraz, con información precisa, suficiente y con lenguaje asequible. Se realizará al menos una vez al año y su convocatoria será amplia, a todos los sectores de la sociedad relacionados y debidamente publicitada.
- El modelo actual de rendición de cuentas en nuestro país define como objetivos estratégicos: a) mantener informada a la comunidad en forma periódica respecto de la gestión; b) garantizar el ejercicio democrático del poder a través de la presentación de información de la gestión para consolidar la democracia participativa; c) facilitar el ejercicio del derecho de la ciudadanía a ejecutar el control social de las acciones u omisiones de los gobernantes y funcionarios públicos y de quienes manejen fondos públicos, mediante procesos de evaluación de desempeño; y, d) prevenir y evitar la corrupción e ineficiencia.

4.2 Recomendaciones

➤ En cuanto a la consulta popular, hay que señalar que ésta no debe ser asumida como una encuesta ya que el mandante primario (el pueblo) es soberano en todos los planos. Por ello, el resultado debe ser vinculante. Siendo así el carácter no vinculante de la consulta popular cuando es convocada por el pueblo, desemboca en un desincentivo para su utilización.

➤ Las formas de democracia directa requieren de un Estado de Derecho, es decir de la existencia de un marco de libertades y garantías que hagan posible la libre expresión de los ciudadanos. Por consiguiente, es necesario no solamente contar con las libertades y los derechos propios de la democracia, sino también con las que se establecen con el Estado de derecho y que se refieren a los derechos civiles de la ciudadanía.

➤ Es necesario diferenciar claramente los tres tipos de democracia directa, a fin de evitar confusiones entre ellas. Esto se logra no solamente con la tipificación de cada una sino, sobre todo con la definición clara de sus respectivos objetivos.

➤ Las formas de democracia directa deben guardar coherencia y estrecha relación con los demás componentes del sistema político, en especial con el sistema electoral y con la relación entre los poderes del Estado, ya que de otra manera, se corre el riesgo de que su introducción sea la fuente de problemas, en lugar de convertirse en un instrumento de fortalecimiento de la democracia.

➤ Las formas de democracia directa deben contar con los elementos institucionales y procedimentales adecuados para evitar que grupos poderosos las utilicen en su propio beneficio. La manipulación de estas modalidades de expresión ciudadana es un peligro siempre presente; para evitarlo, es posible introducir determinadas condiciones dentro de los procedimientos de su ejecución, así como determinadas condiciones para su aplicación.

➤ El Consejo de Participación Ciudadana constituye una entidad de fiscalización superior, pues cumple funciones relacionadas con el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, y de investigación de casos de corrupción. Siendo sus atribuciones de mucha importancia en cuanto al control de todos los

sujetos obligados a rendir cuentas, me parece un grave error del Constituyente, haberle otorgado además funciones de designación de diversas autoridades, facultad que siempre le ha correspondido al Órgano Legislativo, criterio acogido en la gran mayoría de democracias latinoamericanas, y que deviene de la clásica división de poderes tantas veces invocada en esta investigación, como principio básico de un Estado Social de Derecho.

➤ El CPCCS debió crearse como un órgano que representa a la ciudadanía tal como se señala en una de las motivaciones de creación de su ley, que promueva la participación ciudadana, estimule procesos de deliberación pública en los diversos mecanismos instaurados en la actual Constitución. Al otorgarle funciones de designación de autoridades, se desvirtúa su esencia y pierde legitimidad ante la ciudadanía, que seguramente no se identifica con este organismo ya que de manera general no se contó con su participación en la conformación del mismo.

➤ Para cumplir sus funciones, una entidad de fiscalización superior como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, debe ser independiente de la institución controlada y estar protegida de influencias exteriores, así como gozar de independencia funcional y organizativa. Para garantizar su iniciativa e independencia, el órgano debe ubicarse dentro de una institución que goce de un alto nivel de autonomía del Poder Ejecutivo.

➤ Debido a la gran importancia de su función de fiscalización, el CPCCS, debe tener acceso oportuno, ilimitado, directo y libre a toda la información y documentación necesaria para el desempeño de sus funciones, y el derecho a pedir todos los informes que le parezca necesarios.

➤ La independencia del CPCCS debe equilibrarse con su deber de rendir cuentas. Debe informar sobre sus actuaciones, el uso de recursos y su desempeño, así como difundir información sobre su trabajo.

➤ La independencia y la rendición de cuentas se refuerzan mutuamente. La legitimidad pública, que se ve determinada por la efectividad del órgano, permite su independencia frente a posibles injerencias.

➤ Las formas de control horizontal y vertical no son excluyentes, al contrario se refuerzan mutuamente: habrá un mejor control social y mejor control horizontal, y, por tanto, una mejor rendición de cuentas, si se crean puentes y espacios de colaboración entre ambas formas y agentes de control.

➤ El control social depende de que los órganos de control sean capaces de imponer sanciones. esto, a su vez, requiere un contexto institucional más amplio de acciones coordinadas y cooperación, puesto que la imposición de sanciones depende de la actuación de varias instituciones y órganos de control.

➤ Las sanciones que puede imponer la sociedad son de carácter simbólico, tales sanciones no tienen efectos mandatorios y su eficacia es dependiente de la capacidad social de generar escándalos o protestas con alta resonancia, lo que está condicionado no sólo a la disposición de recursos organizativos, sino a la posibilidad de movilizar los medios de comunicación, muchas veces mediatizados por intereses comerciales. Habida cuenta de esto, es indispensable que la sociedad disponga, además, de recursos coercitivos respaldados legalmente que puedan aumentar la eficacia de las sanciones simbólicas, así como contribuir a trascender sus límites.

➤ La información es un recurso fundamental para demandar una efectiva rendición de cuentas. En la medida en que la sociedad civil y los órganos de control disponen de información específica sobre el funcionamiento de las instituciones y la conducta de los sujetos obligados a rendir cuentas, podrán examinar si su actuación se ajusta a las normas, y evaluar el rendimiento, reaccionando ante cualquier posible violación de las normas que regulan el ejercicio del cargo y/o ante falencias institucionales. Además, sólo en la medida en que se conocen las razones de las decisiones y los objetivos de los programas públicos, los ciudadanos están en condiciones de participar efectivamente en la formación de esas decisiones.

➤ Una rendición de cuentas efectiva requiere la existencia de instrumentos o recursos de acción que puedan ser puestos a disposición de la sociedad civil para que participe en las actuaciones de control público, ejerciendo un control anterior y/o posterior a la toma de decisiones y las actuaciones públicas. Como se ha señalado, la apertura de espacios de participación a la sociedad civil en

el sistema de control público permite que los órganos de control aumenten su eficacia en las labores de fiscalización, al tiempo que la sociedad civil incrementa su capacidad de incidencia y adquiere recursos y capacidades técnicas para la mejora del control social de las actuaciones públicas. En última instancia, la efectividad del control social se ve favorecida por la interacción entre actores sociales e institucionales y por la colaboración entre ambos

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN:

- Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Registro Oficial No. 175 del 20 de abril de 2010.
- Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Registro Oficial No. 22 del 9 de septiembre de 2009.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303 del 19 de octubre de 2010.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Suplemento Registro Oficial No. 306 del 22 de octubre de 2010.
- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Suplemento Registro Oficial No. 337 del 18 de mayo de 2004.

DOCTRINA:

- AADC (Asociación Argentina de Derecho Constitucional); FDUC (Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid); FDP (Fundación de Derecho Público); EJV (Fundación Editorial Jurídica Venezolana); HISPAMER (Librería Hispanoamericana); PEMEX (Petróleos Mexicanos); UCCH (Universidad Central de Chile); UEC (Universidad Externado de Colombia); UDL (Universidad de Lima); UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México). *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Primera Edición, UNAM, año 2002.
- BOBBIO, Norberto. *El Futuro de la Democracia*, Colombia, Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica, año 1997.
- BORJA, Raúl. *Los talleres de rendición de cuentas de las autoridades locales*, Quito – Ecuador, Participación Ciudadana, año 2008.

- CAMOU, Antonio. *Los desafíos de la Gobernabilidad*, México, Primera Edición, FLACSO – IISUNAM, año 2001.
- CAMPOS, Magaly y otros. *Participación Ciudadanía y Derechos Humanos*, Caracas – Venezuela, Primera Edición, UCAB, año 2006.
- CONCHA CANTÚ, Hugo. *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta*, México, Primera Edición, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, año 2002.
- CPCCS (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social). *Guía General Para la Ejecución del Proceso de Rendición de Cuentas en el Ecuador*, Quito – Ecuador, año 2010.
- IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos). *Memoria II Curso Interamericano Sociedad Civil y Derechos Humanos*. San José – Costa Rica, Servicio Editorial IIDH, año 2002.
- IZUNZA VERA, Ernesto; OLVERA Alberto. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil participación ciudadana y control social*, México D.F., Primera Edición, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Miguel Ángel Porrúa, año 2006.
- KALEIDOS, Fundación. *Metodologías para la Participación Ciudadana*, Barcelona – España, Primera Edición, TREA, año 2008.
- LARREA, María de Lourdes y otros. *Buscando Caminos Para el Desarrollo Local*, Quito – Ecuador, Corporación Mashi, año 2005.
- ORTÍZ, Santiago. *Participación Ciudadana: Análisis y propuestas para la reforma del Estado*, Quito – Ecuador, Primera Edición, Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador, año 1998.
- PACHANO, Simón. *Democracia Directa: Principios Básicos y su Aplicación en el Ecuador*, Quito – Ecuador, Primera Edición, Corporación Participación Ciudadana, año 2008.
- PACHANO, Simón. *Temas actuales y tendencias en la ciencia política*, Quito – Ecuador, Primera Edición, Ministerio de Cultura del Ecuador; FLACSO, año 2008.

REVISTAS:

- BOLAÑOS GONZALEZ, Jimmy. *Bases Conceptuales de la Rendición de Cuentas y el Rol de las Entidades de Fiscalización Superior*, en Revista Nacional de Administración, número 1 (1), año 2010, páginas 109 – 138.
- O'DONELL, Guillermo. *Accountability horizontal; la institucionalización legal de la desconfianza política*, en Revista Española de Ciencia Política, Número 11, año 2004, páginas 11-31

PUBLICACIONES INTERNET:

- ACKERMAN, John M., *Sinergia Estado-Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas: Lecciones para el Banco Mundial*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede- México, 2004. Disponible en World Wide Web: <http://www.derechoasaber.org.mx/documentos/pdf004.pdf>.
- ARIAS, Julieta; DASSEN, Nicolás y FESER, María. *El fortalecimiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos: Construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil*, Argentina, Primera Edición, año 2009, Disponible en World Wide Web: <http://www.poderciudadano.org/files/LibroProvincial.pdf>
- AYUSO, Anna y CASCANTE, Katty. *Rendición de Cuentas y Sociedad Civil en el Sistema Español de Cooperación al Desarrollo: Por una gobernanza democrática comprometida con la efectividad*. Disponible en World Wide Web: [http://www.urgeotraeuropa.org/mm/file/PDF%20Libro%20rendicion%20de%20cuentas%20\(definitivo\).pdf](http://www.urgeotraeuropa.org/mm/file/PDF%20Libro%20rendicion%20de%20cuentas%20(definitivo).pdf)
- LÓPEZ, Sergio y MERINO, Mauricio. *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*. Disponible en World Wide Web: http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/cuadernos_rc/Cuaderno_de_Rendici%F3n_uno.pdf
- UGALDE, Luis Carlos. *Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso de México, Primera edición, año 2002*. Disponible en World Wide Web: <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/cuaderno21.pdf>

- SCHEDLER, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?*. Disponible en World Wide Web: http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/rend_ctas_IFAI.pdf